

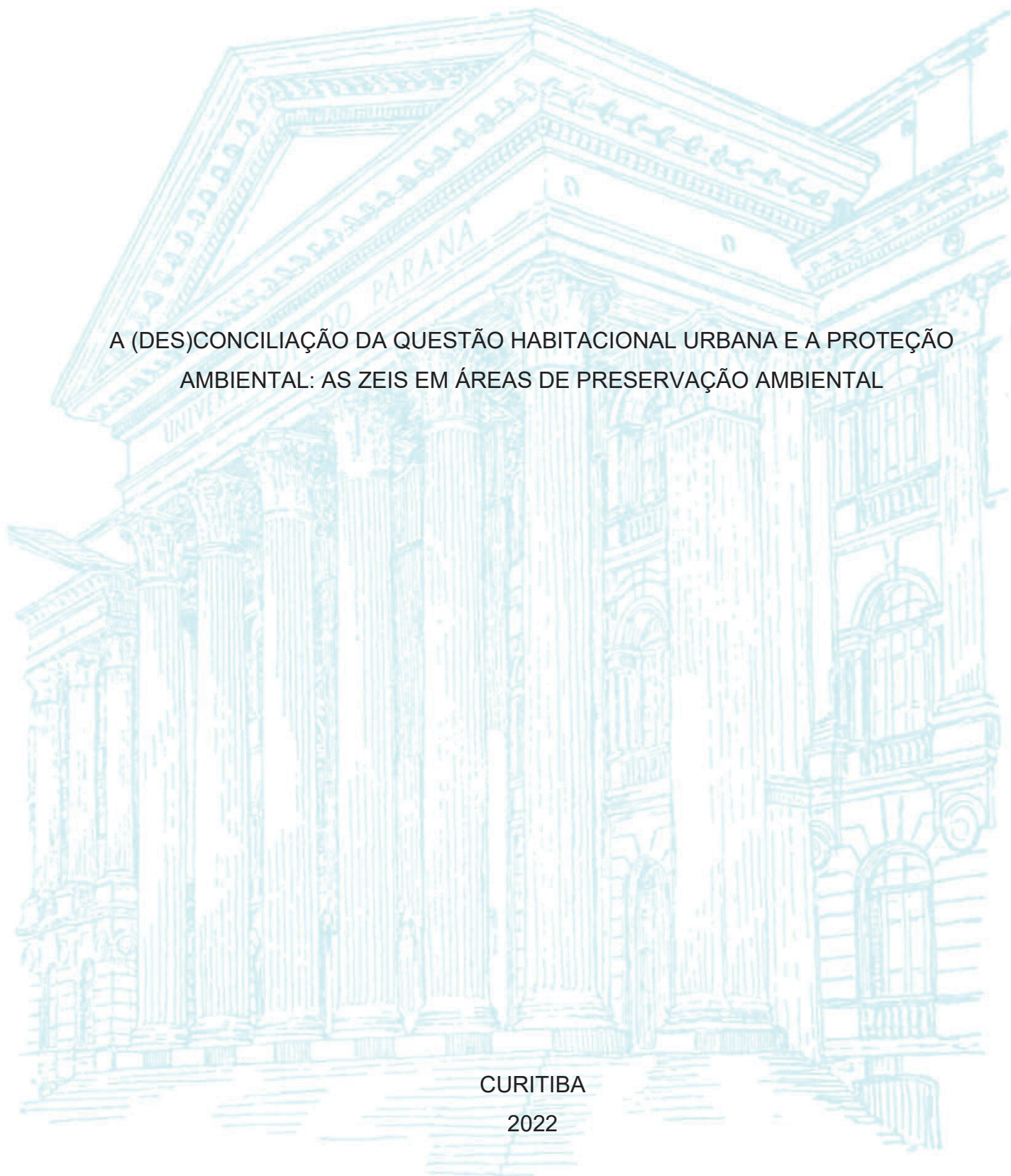
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CHARLES ROBERTO DE OLIVEIRA LÍBIO

A (DES)CONCILIAÇÃO DA QUESTÃO HABITACIONAL URBANA E A PROTEÇÃO
AMBIENTAL: AS ZEIS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

CURITIBA

2022



CHARLES ROBERTO DE OLIVEIRA LÍBIO

A (DES)CONCILIAÇÃO DA QUESTÃO HABITACIONAL URBANA E A PROTEÇÃO
AMBIENTAL: AS ZEIS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Artigo apresentado ao curso de Pós-Graduação em
Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias,
Universidade Federal do Paraná, como requisito
parcial à obtenção do título de Especialista em
Direito Ambiental.

Orientadora: Prof.^a Ma. Thais Giselle Diniz Santos

CURITIBA

2022

RESUMO

O presente artigo parte de uma análise mais ampla e a delimita ao longo de seus tópicos, apresentando uma pesquisa que priorizou o contexto socioeconômico e político na investigação do tema. Na primeira seção denominada “A indissociabilidade das lutas sociais e ambientais. Por uma justiça socioambiental”, avaliamos brevemente como o capitalismo neoliberal aprofundou desigualdades sociais e ambientais nas cidades, os trabalhadores foram ainda mais expropriados das terras urbanas, lançados às periferias e amontoados em favelas sem o mínimo de qualidade de vida, equipamentos urbanos e meio ambiente equilibrado. Os riscos do grande impacto ambiental no planeta são em larga escala destinados aos mais pobres que ocupam lugares cada vez mais sujeitos a desastres ambientais como em áreas de preservação ambiental nos perímetros urbanos. Na segunda seção, intitulada “Questão habitacional no Brasil e a proteção do meio ambiente: uma aparente contradição”, aborda a intersecção da luta por moradia por diversos atores sociais e a necessária proteção ao meio ambiente, também indispensável para uma sadia qualidade de vida. A luta por moradia digna integrada às cidades é histórica e atravessa décadas a fio, desde o desenvolvimento industrial do Brasil. O reconhecimento do direito ambiental como política pública e sua consequente disputa entre os mais diversos atores sociais é recente, desde meados de 1970, e não compartilha necessariamente as pautas da questão habitacional, mesmo sendo intrínseca a relação das duas espécies de políticas públicas e seus respectivos movimentos de lutas na cidade. No terceiro e último tópico do trabalho, com o tema: “O impasse socioambiental da instituição da ZEIS em ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental” é o principal desdobramento, abordado neste artigo, a partir das duas seções anteriores. As ZEIS foram criadas como instrumento de política pública fundiária para promover programas habitacionais às populações de baixa renda, mas sua relação com as questões ambientais de regularização de assentamentos informais em área de preservação ambiental é questionável. Por isso, foi objeto de pesquisa neste trabalho, sendo referência prática do descompasso ambiental de políticas públicas de moradia para população carente. A revisão bibliográfica foi a metodologia utilizada nesta pesquisa.

Palavras-chave: 1. Habitação 2. Meio ambiente 3. ZEIS 4. Justiça socioambiental

ABSTRACT

This article starts from a broader analysis and is delimited along its topics, presenting research that prioritized the socioeconomic and political context in the investigation of the theme. In the first section entitled “The inseparability of social and environmental struggles. For socio-environmental justice”, we briefly assess how neoliberal capitalism deepened social and environmental inequalities in cities, workers were even more expropriated from urban lands, thrown to the periphery and crowded into slums without the minimum quality of life, urban equipment and environment balanced. The risks of the great environmental impact on the planet are on a large scale aimed at the poorest who occupy places increasingly subject to environmental disasters such as in areas of environmental preservation in urban perimeters. The second section, entitled “The housing issue in Brazil and the protection of the environment: an apparent contradiction”, addresses the intersection of the struggle for housing by various social actors and the necessary protection of the environment, which is also essential for a healthy quality of life. The struggle for decent housing integrated into cities is historic and spans decades on end, since the industrial development of Brazil. The recognition of environmental law as a public policy and its consequent dispute between the most diverse social actors is recent, since the mid-1970s, and does not necessarily share the guidelines of the housing issue, even though the relationship between the two types of public policies and their respective fighting movements in the city. In the third and last topic of the work, with the theme: “The socio-environmental impasse of the institution of ZEIS in irregular occupations in areas of environmental preservation” is the main development, addressed in this article, from the two previous sections. The ZEIS were created as a public land policy instrument to promote housing programs for low-income populations, but their relationship with the environmental issues of regularization of informal settlements in environmental preservation areas is questionable. For this reason, it was the object of research in this work, being a practical reference of the environmental mismatch of public housing policies for the needy population. The bibliographic review was the methodology used in this research.

Keywords: 1. Housing 2. Environment 3. ZEIS 4. Socio-environmental justice

INTRODUÇÃO

A acumulação capitalista produziu desigualdade econômica e ambiental nas cidades, expropriando os trabalhadores da terra desde os primórdios da industrialização pela acumulação primitiva. Séculos se passaram e a flexibilidade acumulativa do capital se mostrou ainda mais restritiva de direitos.

Os trabalhadores perderam direitos básicos e lutam por uma moradia nas cidades, buscando infraestrutura para viverem na sociedade industrial urbanizada. Nesse cenário, assentamentos informais são a última medida do desespero pela sobrevivência urbana e, muitas vezes, surgem em áreas de risco e de preservação ambiental.

É, então, quando a luta pela moradia acaba por impactar o meio ambiente nas ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental, não por culpa da população sem teto, mas por ausência de políticas públicas habitacionais urbanas que contemple as demandas sociais e garanta o acesso e o direito ao meio ambiente equilibrado e sadio.

O descolamento das lutas sociais por moradia das lutas e políticas públicas da causa ambiental se apresenta como aparente contradição inconciliável de duas pautas coligadas e que partilham das mesmas causas e dilemas. A solução de uma não pode ser a destruição da outra.

Foi assim que esta pesquisa partiu dos pontos de toque mais abrangentes da questão habitacional e a proteção ambiental até a análise da Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como política pública de regularização fundiária urbana, sobretudo quando instituídas em assentamentos informais em áreas de preservação ambiental nas cidades.

A INDISSOCIABILIDADE DAS LUTAS SOCIAIS E AMBIENTAIS. POR UMA JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL NAS CIDADES.

O modo de produção capitalista em sua ideologia dominante contemporânea denominada “neoliberalismo” produziu, e produz, enormes abismos sociais de desigualdade, pobreza e marginalização, ao mesmo tempo que afunda a humanidade em uma enorme crise ambiental com consequências catastróficas para todos os habitantes do planeta, humanos ou não. (HARVEY, 1995).

Organizações não-governamentais do meio ambiente e empresas comprometidas com a sustentabilidade empreendem esforços para criar frentes

coletivas de proteção e apoio ao meio ambiente. De associação de moradores afetados por consequências da devastação ecológica, ONGs nacionais e internacionais, a grandes conglomerados de empresas transnacionais que se organizam, cooperam e desenvolvem projetos de cuidado ambiental em diferentes níveis de engajamento e comprometimento com a causa (ACSELRALD, 2010).

Segundo Henri Acselrad, essas entidades envolvidas no processo de engajamento ambiental se deparam com um certo dilema de legitimidade que poder ser traduzido nas palavras do autor: “como engajar-se em campanhas que evocam a ‘proteção ao meio ambiente’ sem desconsiderar as evidentes prioridades da luta contra a pobreza e a desigualdade social”, sobretudo quando parece haver uma, pelo menos, aparente contradição entre a proteção ambiental e os pilares desenvolvimentistas da sociedade de mercado que promete, mas nem sempre consegue cumprir, emprego e renda (ACSELRAD, 2010). Como se para lutar por melhor qualidade de vida, em termos de geração e distribuição de riqueza, seja *conditio sine qua non* sacrificar o meio ambiente.

Contudo, o que se constata é que os mais vulneráveis socialmente são também os que mais sofrem com as consequências da devastação ambiental, sendo os riscos, assim como os recursos, desigualmente distribuídos, mas o primeiro com a maior parcela para os mais pobres (ACSELRAD, 2010). Nesse sentido, se mostra evidente a indissociabilidade das lutas por questões de igualdade social, pela proteção do meio ambiente e igualdade da distribuição dos riscos das consequências da destruição ambiental, conforme explicita o professor Henri: “exposição desproporcional dos socialmente mais desprovidos aos riscos das redes técnico-produtivas da riqueza” (ACSELRAD, 2010).

Claro que a luta de maior propósito se dá na arena da proteção generalizada do meio ambiente equilibrado que é esta a que trará bem-estar, qualidade de vida e possibilidade de viável existência no planeta. Quanto a distribuição equitativa dos riscos e das consequências da hecatombe ambiental, esta é apenas uma medida emergencial de tentativa de uma distribuição igualitária dos custos que a devastação do meio ambiente impõe à humanidade.

Podemos chamar de “despossessão ambiental” a base desta desigualdade socioambiental que concentra os benefícios do desenvolvimento capitalista para um pequeno grupo e limita, e em muitos casos chega a banir, o acesso ao meio ambiente saudável para a maioria mais pobre da população (ACSELRAD, 2010). Mais do que

a destruição do meio ambiente para uma produção desenfreada de bens de consumo, o próprio ecossistema, o meio ambiente saudável e o desfrutar de seus benefícios são apropriados pelo capital e se tornam mercadorias, expropriando a maioria da população daquilo que jamais deveria ser mercantilizado (BENSAID, 2018).

Exemplos da expropriação é facilmente encontrado em grandes centros urbanos, e até no interior do país, quando nos deparamos com parques de grande potência ambiental sendo privatizados ou concedidos à iniciativa privada que cobrarão tarifas para acessar a área, ou condomínios residenciais fechados que se vangloriam por seus milhares de metros quadrados de área verde privativa, enquanto nas favelas ou em populações ribeirinhas milhares de pessoas convivem com o lixo e esgoto a céu aberto diariamente.

Estes contrastes só evidenciam a estreita relação entre os riscos ambientais e a insegurança socioeconômica que aflige significativa parcela da população, e nos trazem à reflexão o tema da justiça socioambiental, a necessidade de conciliarmos as lutas sociais e ambientais. Porque tratar em separado estes temas não trarão resultados consistentes. A proteção ambiental não deve ser uma reivindicação somente da classe média escolarizada, mas deve incorporar todas as demandas da parcela da população mais expropriada econômica e ambientalmente (ACSELRAD, 2010).

Se pelas lentes da justiça socioambiental se compreende que a desigualdade na distribuição dos riscos e consequências da devastação ambiental faz parte de um processo que sustenta a geração de riquezas a partir da “penalização ambiental dos despossuídos”, nas palavras de Acselrad e é exatamente o mesmo termo que o filósofo francês Daniel Bensaïd lançou mão em sua obra “os despossuídos”, devemos pautar o modelo de produção a partir de uma proposta socioambiental de diluição dos efeitos, sejam positivos ou negativos de maneira equânime, sejam econômicos ou ambientais. Nas palavras do professor Henri Acselrad:

A razão cultural, deu por seu lado, origem a uma ação que denuncia e busca superar a distribuição desigual dos benefícios e danos ambientais. Considerando que injustiça social e a degradação ambiental têm a mesma raiz, haveria que se alterar o modo de distribuição – desigual – de poder sobre os recursos ambientais e retirar dos poderosos a capacidade de transferir os custos ambientais do desenvolvimento para os mais despossuídos. (ACSELRAD, 2010, p. 109)

Ainda na perspectiva do urbano, das cidades, a pesquisadora Arlete Moysés Rodrigues demonstra a desigualdade socioespacial se apresentando em diversas maneiras, desde as formas excludentes da propriedade, da terra mercantilizada, da própria espoliação da força de trabalho, até a acumulação desigual do espaço urbano (RODRIGUES, 2007), trazendo luz às diversas formas de expressão da acumulação flexível do capital nas cidades e suas implicações que vão muito além de ter ou não um espaço público à disposição da coletividade.

Em uma perspectiva mais radical, Bensaïd adverte: “Não podemos entregar o cuidado com o planeta ao arbítrio míope da bolsa ou aos mecanismos da regulação mercantil, ainda que se tratasse de um ‘mercado verde’” (BENSAÏD, 2017, p.71). O autor se respalda na constatação de que a lógica da concorrência no capitalismo, em suas palavras, “estimula a produção de bens inúteis ou nocivos” e que precisam de altos custos publicitários em campanhas que resultam em superproduções e desperdícios (BENSAÏD, 2017), sendo as consequências que impactam diretamente o equilíbrio do meio ambiente as que sustentam o privilégio de poucos.

O aparente pessimismo de Daniel Bansaïd se mostra uma pujante indignação consciente capaz de nos engajar por justiça socioambiental, muito mais do que uma reforma no modo de produção atual, mas numa reformulação total e igualitária: “em outras palavras, um movimento anticapitalista decidido a mudar o mundo, antes que ele (capitalismo) nos destrua.” (BENSAÏD, 2017, p.72) e conclama: “Nossa vida vale mais que o lucro: ‘De pé, despossuídos do mundo!’” (BENSAÏD, 2017, p.73).

QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL E A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE: UMA APARENTE CONTRADIÇÃO

Quando pensamos em habitação no Brasil, logo somos remetidos ao déficit habitacional, ocupações irregulares nas grandes cidades brasileiras, favelas e sem-teto. Então percebemos a necessidade de avanços em políticas públicas de moradia, regularização fundiária e urbanização para promover a vivência digna de toda cidadã e cidadão nas cidades brasileiras. Mas nem sempre associamos como o déficit habitacional e a ausência de políticas públicas habitacionais integradas ao meio ambiente equilibrado estão diretamente relacionadas com a ocupação e destruição de áreas ambientalmente vulneráveis (DE PONTES GONDIN, 2010).

A questão da habitação nas cidades, ou seja, o drama da falta de moradia digna, principalmente pelo uso em larga escala da propriedade em áreas urbanas em desacordo com o princípio da função social da propriedade, ausência de políticas públicas ao longo de décadas, falta de interesse na desapropriação urbana de imóveis que não cumprem sua função social, tudo isso “emperrado” pela legislação com viés privatista que, até hoje, favorece a “inviolabilidade” da propriedade privada, precedem a inclusão do meio ambiente em políticas públicas nas diversas esferas de poder no Brasil, que se deu a partir de 1970, mais precisamente a partir de 1972 da conferência de Estocolmo e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente na década de 80. Uma consequência da questão habitacional nos centros urbanos são as ocupações irregulares de famílias “sem teto” em áreas de preservação ambiental, o que nos remete ao intrínseco vínculo entre a ocupação do espaço nas cidades e a questão do meio ambiente (DE PONTES GONDIN, 2010).

Importante salientarmos que o reconhecimento do meio ambiente como objeto de políticas públicas, no primeiro momento, se deu muito distante dos aspectos da questão urbana e suas correlações sociais na cidade. O meio ambiente por muito tempo foi assistido de forma não integrada às cidades. O pensamento ambiental social e politicamente predominante era da preservação das áreas ambientais onde havia “natureza” como florestas, rios e áreas ainda não degradadas (DE PONTES GONDIN, 2010), mas não uma abordagem integrada entre meio ambiente equilibrado e as cidades com sua forma de ocupação e expansão urbana sobre áreas de preservação ambiental.

Até aqui percebemos que há um conflito entre o problema crônico das moradias no Brasil e a preservação do meio ambiente que não andam alinhados. O grande desafio da resolução da questão da habitação nos grandes e médios centros urbanos está na desigualdade ao acesso da terra urbana, que não basta estar dentro do perímetro urbano definido no Plano Diretor de uma cidade, mas que esteja com fácil acesso aos equipamentos públicos (creches, unidades básicas de saúde, escolas, iluminação pública, saneamento básico, dentre outras), próxima, ou pelo menos com fácil acesso por transporte público a áreas de concentração de empregos, e acesso ao meio ambiente equilibrado e saudável.

Geralmente as áreas que têm melhores estruturas urbanas e são mais publicamente equipadas estão entre os “pedaços de terra” mais disputados numa cidade, e acabam tendo seus preços por metro quadrado inflacionados, sendo alvo

da especulação imobiliária e lançando a população de baixa renda para ocupações irregulares e sem infraestrutura mínima, geralmente em áreas de preservação ambiental, causando a degradação do ambiente preservado. É o conflito da necessidade de moradia para grande parcela da população e a preservação do meio ambiente urbano equilibrado.

Esse conflito se evidencia a partir do momento que a importância social do meio ambiente ultrapassa os limites das áreas consideradas naturalmente “virgens” e adentra as interações entre natureza, sociedade industrial urbana e as cidades. É neste momento que vivemos até os dias atuais em meio a um “decantar” de conceituações e pesquisas acadêmicas na busca da melhor conciliação dos dilemas urbanos, dentre estes a questão da moradia, que é objeto deste trabalho, e a conciliação com a preservação do meio ambiente. Segundo ensina Gondin:

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. (DE PONTES GONDIN, 2010, p.128)

Este trabalho se soma a muitos outros que buscam através da pesquisa das ciências humanas, sociais, políticas, ecológicas, jurídicas, dentre outras, formas viáveis de resolução deste conflito socioambiental que está ocorrendo em diversos grandes e médios centros urbanos por todo Brasil. E é a partir deste conflito de demandas sociais e ambientais da “urbe” que nos deparamos com um instrumento jurídico que surge para proporcionar maior equilíbrio na distribuição da terra urbanizada nas cidades, as ZEIS. No entanto, para encontrarmos conciliação aos aspectos ambientais e habitacionais das populações trabalhadoras urbanas ainda temos um longo caminho a percorrer.

O IMPASSE SOCIOAMBIENTAL DA INSTITUIÇÃO DAS ZEIS EM OCUPAÇÕES IRREGULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

No advento da Lei 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto das Cidades, a ZEIS, sigla para zona especial de interesse social, é reconhecida por lei federal como medida jurídica a fim de propulsionar políticas públicas de regularização fundiária para as famílias de baixa renda. A medida tem mais de uma forma de

viabilizar o espaço urbano para fins de moradia à população trabalhadora expropriada da terra nas cidades. Um de seus usos jurídicos pode ser a afetação, via plano diretor ou lei municipal, de áreas subocupadas dentro das cidades para receber programas de moradia popular, tornando o espaço viável para que trabalhadores e suas famílias sejam remanejados de áreas de risco que não têm o mínimo de infraestrutura e segurança para oferecer uma habitação de acordo com os parâmetros básicos de uma vida digna.

Outra possibilidade é a regularização de áreas com ocupações informais, geralmente assentamentos irregulares em áreas de preservação ambiental, em áreas urbanizadas e apropriadas para o estabelecimento das famílias (CALDAS, 2009). As ZEIS não se limitam a essas possibilidades, este instituto jurídico se trata de um conceito mais aberto e flexível, capaz de um grande dinamismo no atendimento das demandas fundiárias urbanas regionais. Mas é no recorte desta última hipótese especificada neste parágrafo de regularização e urbanização de ocupações em área de preservação ambiental que, por ora, nos deteremos.

O fundamento das ZEIS é, basicamente, criar microrregiões para a construção de moradias populares. Apesar de ter ganhado notoriedade na promulgação do Estatuto das cidades, as ZEIS já eram objeto de lutas sociais de movimentos populares que reivindicavam seu espaço na cidade desde a década de 80 do século passado (SOARES *et al*, 2012). A Lei 13.465/2017 é a legislação federal mais recente que aborda o tema ZEIS e no artigo 18, §1º a define como:

Para efeito desta lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (BRASIL, 2017)

Conforme disposto em lei federal, mas especificamente no Estatuto das Cidades, fica a cargo do município definir em legislação municipal não só a área das ZEIS, mas também a forma em que serão utilizadas para, “preponderantemente”, garantir acesso à terra urbana à população de baixa renda. A autonomia municipal para a instituição das ZEIS e a flexibilização das exigências das regras quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo, permite o uso das ZEIS em diversas situações, dando a possibilidade de atendimento das demandas e particularidades regionais quanto a regularização fundiária urbana, conforme afirma Soares:

O objetivo deste instrumento é a inclusão no zoneamento da cidade de uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios e em geral mais flexíveis para determinados assentamentos (SOARES *et al*, p.21, 2012)

A pesquisadora Nisimar Martinez Pérez Caldas, em sua tese de doutorado pela Universidade de São Paulo, define o escopo das ZEIS:

As ZEIS têm por finalidade a concretização da função social da propriedade, ou seja, dar uma destinação social a uma parcela de terrenos urbanos – vazios, subutilizados ou informais – destinada a programas habitacionais de interesse social. Isto significa que as áreas circunscritas como ZEIS são prioritariamente reservadas à provisão de novas unidades habitacionais de interesse social e à manutenção da população moradora em áreas ocupadas ilegalmente (CALDAS, p.48, 2009)

A partir da afirmação de Nisimar Caldas, entendemos que a manutenção das ocupações em áreas ilegais inclui os assentamentos informais em áreas de preservação ambiental. O Estatuto das Cidades cita a ZEIS como política pública de regularização fundiária, o que pode levar a interpretações míopes que não considerariam a multidisciplinariedade e complexidade da questão: “As bases legais da regularização (fundiária) estão estabelecidas no direito urbanístico, ambiental, público e administrativo; logo, é uma ação multidisciplinar, de grande complexidade.” (CALDAS, p.50, 2009)

Deste modo, para que uma ZEIS seja efetivamente resultado de uma política pública assertiva de regularização fundiária a que se propõe, de interesse social, precisa contemplar os diversos e complexos aspectos da função socioambiental da terra urbana, possibilitando muito mais do que a formalização de ocupações clandestinas, mas urbanizando e viabilizando áreas contempladas pelas ZEIS, desde infraestrutura básica necessária, equipamentos públicos e meio ambiente equilibrado, uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 225, caput, determina:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

Sendo assim, a instituição das ZEIS como política de regularização fundiária deve considerar todas as medidas necessárias para viabilização do assentamento informal urbano conforme a legislação pertinente, uma vez que “regularizar” deve ser

tomado como ordenar segundo a lei (CALDAS, 2009), isso inclui a normativa ambiental e urbanística. O não cumprimento destes requisitos que se apresentam como limites constitucionais da flexibilização das regras de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, caso do artigo 225, caput da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com destaque, nesta presente pesquisa, para a manutenção e preservação do meio ambiente equilibrado, certamente sujeitará as ZEIS a inconstitucionalidade da sua instituição (BITTENCOURT, 2009)

Deste modo, a interação das ZEIS com o meio ambiente não deve comprometer a sadia qualidade de vida dos ocupantes do assentamento regularizado nem a função da preservação do meio ambiente naquele espaço. Outrossim, as leis municipais e os planos diretores que instituírem as ZEIS devem estabelecer a necessidade de projetos de mitigação do dano ambiental ou remanejamento da área preservada, por exemplo, dentre outras tecnologias que se mostrem viáveis caso a caso, para toda a instituição de ZEIS de regularização fundiária de assentamentos informais em áreas de preservação ambiental.

Isto posto, é certo que a flexibilidade das aplicações das ZEIS na esfera urbana, conferindo dinamismo e autonomia aos municípios para adequar as políticas públicas de regularização fundiária e distribuição da terra urbana a partir da realidade de cada região, considerando as dimensões continentais de um país como o Brasil, são características que reforçam a valorização da democracia participativa nas construções de políticas públicas regionais e locais, o que, do mesmo modo, reafirma a necessidade de luta constante dos atores que dependem destes mecanismos de regularização fundiária.

Por outro lado, essa abertura semântica da normativa das ZEIS não traz garantia de uma intervenção pública na ocupação informal em áreas de preservação ambiental que traga uma urbanização completa (equipamentos públicos), sadia e ambientalmente equilibrada para os moradores dos assentamentos e dos demais concidadãos. Há casos em cidades médias de Minas Gerais, e até mesmo na cidade de São Paulo, que a instituição das ZEIS resultou na entrega dos títulos de posse daquelas terras ocupadas aos moradores e nada mais, sem alargamento das vias, sem saneamento básico, sem equipamentos públicos e muito menos análises de danos e projetos de compensação ambiental (SOARES *et al*, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As lutas sociais e ambientais são faces da mesma moeda quando consideramos que os efeitos da desigualdade combatida por cada um desses movimentos emanam da mesma fonte: o capitalismo neoliberal. A própria necessidade de contínuo crescimento do capital é inconciliável com as limitações de recursos ambientais do planeta. Além do mais, os benefícios gerados por tamanha exploração ambiental não são igualmente distribuídos para a humanidade, ao contrário dos efeitos das intervenções humanas no meio ambiente que são suportados em sua maioria pelos mais pobres e despossuídos. É, então, conclamada a luta por justiça Socioambiental.

Elegemos, segundo pesquisa de Henri Acserald, a questão habitacional como representante tradicional das lutas sociais urbanas no Brasil e a questão da proteção ambiental nas cidades. A pesquisa em paralelo entre a questão habitacional e ambiental, nos levou a um desalinhamento histórico de demandas e atuações que deveriam se somar, mas muitas vezes ainda estão em posições opostas, mesmo sendo lutas complementares. Isso se deu por conta de uma tradição de lutas habitacionais que não integravam as questões ambientais, até porque o reconhecimento do meio ambiente como objeto de políticas públicas se deu muito mais recente e de maneira não integrada com as questões sociais urbanas.

Durante a pesquisa nos deparamos com uma provável causa deste afastamento da questão habitacional com a proteção ao meio ambiente, que neste trabalho se mostraram tão necessariamente interligadas para um avanço mais consistente em cada uma das áreas. Foi a gênese do movimento ambiental que não considerava a interação cidade e meio ambiente, mas focava nas áreas de importância ambiental não degradadas, a “natureza” intocada do senso comum.

Por isso, defendemos com tanta veemência a conciliação entre a questão habitacional nas cidades e a conservação do meio ambiente, uma harmonização das pautas e aliança nas lutas de cada causa, uma vez que a moradia digna depende de um meio ambiente preservado e a preservação do meio ambiente de políticas públicas urbanísticas que considerem a urgência da preservação do meio ambiente para a subsistência e qualidade de vida nas cidades.

Em seguida, ao analisarmos um instrumento de política pública urbanística para regularização fundiária urbana, as ZEIS, que tem por objetivo instituir microrregiões dentro das áreas urbanas, urbanizá-las e regularizá-las para fins de moradia, preferencialmente, das populações de baixa renda, constatamos ausência de harmonização das políticas públicas com viés habitacionais e a proteção ambiental. Não há menção do meio ambiente na legislação federal específica das ZEIS, muito menos exige a necessidade de vinculação da proteção ambiental a instituição de uma ZEIS, há casos, inclusive, de total desconsideração da área ambiental impactada e mesmo assim instituir a ZEIS.

A legalização federal das ZEIS se deu no advento do Estatuto da Cidades em 2001, e sua criação se propôs a uma normativa flexível e de conceituação aberta, capaz de atender as mais diversas necessidades de cada região por regularização fundiária urbana. No nosso trabalho focamos a análise em ZEIS de regularização fundiária de ocupações informais em áreas de preservação ambiental.

Ocorre que esta flexibilização, somada a autonomia dos municípios em regulamentar as ZEIS em cada cidade, que em muitos casos não há planejamento mínimo de integração das ZEIS com o meio ambiente existente naquela região, nem mesmo projetos de urbanização necessária para viabilização da habitação das populações mais carentes com qualidade de vida e saúde, bem como a inexistência de propostas que possam garantir, caso a caso, a preservação do meio ambiente impactado pelas ZEIS, encontramos desvirtuamento do propósito central da norma: regularizar.

Regularização fundiária urbana vai além de emitir um título de posse ou propriedade para moradores de ocupações informais em áreas de preservação ambiental, mas a verdadeira ordenação do espaço segundo os critérios mínimos de convivência saudável e digna, sem desconsiderar os impactos ao meio ambiente e as respectivas medidas de mitigação do dano ambiental. Tivemos, então, a partir da análise da normativa das ZEIS uma evidência da não conciliação da questão da habitação e da proteção do meio ambiente em ocupações informais em áreas de preservação ambiental.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental . Estudos Avançados**, [S. l.], v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10469>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 de outubro de 1998. BRASIL,

Lei 10.252/2001. Estatuto das Cidades. Brasília, 11 de julho de 2001

BRASIL, Lei 13.465/2017. Lei da Regularização Fundiária. Brasília, 06 de setembro de 2017

BENSAÏD, Daniel. **Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto demadeira**. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2017

BITTENCOURT, Cristiane Aparecida de Paiva. **A proteção do meio ambiente na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e na Lei do Plano Diretor**. 2009. 202 f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. 2009. **Tese** (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/T.16.2009.tde-05032010-110732 Acesso em: 11 mar. 2022.

DE PONTES GONDIM, L. M. **MEIO AMBIENTE URBANO E QUESTÃO SOCIAL: habitação popular em áreas de preservação ambiental**. Caderno CRH, [S. l.], v. 25, n. 64, 2012. DOI: 10.9771/ccrh.v25i64.19117. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19117>. Acesso em: 11 mar. 2022.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1995.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Desigualdades socioespaciais – A luta pelo direito à cidade**. Cidades, v. 4, n. 6, 2007, p. 73-88 – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, Santa Catarina, 2007.

SOARES, I. O.; AZEVEDO, M. de L. P. de; STEPHAN, Ítalo I. C.; CARVALHO, A. W. B. de; ARANTES, P. T. L. **A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, [S. l.], n. 15, p. 21-37, 2012. DOI: 10.11606/issn.1984-4506.v0i15p21-37. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/48873>. Acesso em: 11 mar. 2022.