

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito



Dissertação

Direito à moradia e à justiça socioambiental na perspectiva crítica marxista ao direito: a ocupação da Estrada do Engenho em Pelotas/RS

Wilian Peres Chaves

Pelotas, 2022

Wilian Peres Chaves

Direito à moradia e à justiça socioambiental na perspectiva crítica marxista ao direito: a ocupação da Estrada do Engenho em Pelotas/RS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Márcia Rodrigues Bertoldi
Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Jael Sânera Sigales-Gonçalves

Pelotas, 2022

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

C512d Chaves, Wilian Peres

Direito à moradia e à justiça socioambiental na perspectiva crítica marxista ao direito : a ocupação da Estrada do Engenho em Pelotas/RS / Wilian Peres Chaves ; Márcia Rodrigues Bertoldi, orientadora ; Jael Sânera Sigales-Gonçalves, coorientador. — Pelotas, 2022.

153 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pelotas, 2022.

1. Direito à moradia. 2. Direito ao meio ambiente equilibrado. 3. Justiça socioambiental. 4. Estrada do Engenho. 5. Teoria crítica marxista do direito. I. Bertoldi, Márcia Rodrigues, orient. II. Sigales-Gonçalves, Jael Sânera, coorient. III. Título.

CDDir : 341.347

Wilian Peres Chaves

Direito à moradia e à justiça socioambiental na perspectiva crítica marxista ao direito: a ocupação da Estrada do Engenho em Pelotas/RS.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito

Data da defesa: 17 de junho de 2022.

Banca examinadora:



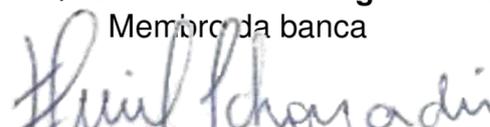
Prof.^a Dr.^a Márcia Rodrigues Bertoldi
Orientadora



**Prof.^a Dr.^a Jael Sânera
Sigales-Gonçalves**
Coorientadora



Prof. Dr. Guilherme Camargo Massaú
Membro da banca



Prof.^a Dr.^a Elenise Felzke Schonardie



Prof.^a Dr.^a Cristine Jaques Ribeiro
Membro da banca

Dedico este trabalho à minha companheira de vida, Mari, e às minhas filhas, Alice e Helena. Vocês são as razões da minha existência.

RESUMO

CHAVES, Wilian Peres. **Direito à moradia e à justiça socioambiental na perspectiva crítica marxista ao direito: a ocupação da Estrada do Engenho em Pelotas/RS**. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Márcia Rodrigues Bertoldi. 2022. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito. Faculdade de Direito. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2022.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar os direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado, como determinantes da justiça socioambiental, no caso concreto da ocupação da Estrada do Engenho, em Pelotas/RS, desde a abordagem materialista histórico-dialética. Propõe-se responder o problema da pesquisa, impresso na seguinte pergunta: como se constituem materialmente as ações da Administração Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário da cidade de Pelotas/RS em relação à ocupação da Estrada do Engenho, e de que maneira evidenciam o papel do Estado e das normas jurídicas dos direitos sociais à moradia e ao meio ambiente equilibrado como determinantes da justiça socioambiental? Para tanto, faz o estudo das ações estatais na Ação Civil Pública nº 022/1.14.0007280-6 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), que envolve o conflito entre o direito à moradia e ao meio ambiente, na ocupação da Estrada do Engenho, uma Área de Preservação Permanente (APP). Com fundamento no caso concreto, analisa os determinantes, condicionantes e as mediações do direito social à moradia e ao meio ambiente equilibrado no universo da justiça socioambiental, a conformação histórica das normas e políticas públicas relacionadas ao tema, enfatizando as influências dessas normas e políticas na ocupação da Estrada do Engenho desde a crítica marxista do direito. Justifica-se o estudo na relevância da moradia e do meio ambiente enquanto determinantes da justiça socioambiental para as comunidades envolvidas no conflito. Esta pesquisa utilizou-se da técnica bibliográfica e documental. Os resultados foram discutidos a partir de uma abordagem filiada à teoria crítica marxista do direito.

Palavras-chave: Direito à moradia. Direito ao meio ambiente equilibrado. Justiça socioambiental. Estrada do Engenho. Teoria crítica marxista do direito.

ABSTRACT

CHAVES, Wilian Peres. **Right to housing and socio-environmental justice under the Marxist critique of law: the occupation of Estrada do Engenho in Pelotas/RS.** Orientadora: Prof.^a Dr.^a Márcia Rodrigues Bertoldi. 2022. 153 f. Dissertation (Master's degree in Law) – Programa de Pós-graduação em Direito. Faculdade de Direito. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2022.

This research aims to analyze the rights to housing and a healthy environment, as determinants to a socio-environmental justice in the specific case of the Estrada do Engenho settlement, in Pelotas/RS, through a historical-dialectical materialist approach. It is proposed to answer the problem of the research, expressed in the following question: how are the materially constituted the actions of the Public Administration, the Public Ministry and the Judicial Branch of the city of Pelotas/RS, concerning to the Estrada do Engenho settlement, and in what way they highlight the role of the State and the law about social rights to housing and the balanced environment as determinants of socio-environmental justice? For such, it studies state actions in Public Civil Action No. 022/1.14.0007280-6 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), which involves the conflict between the right to housing and the right to a healthy environment, in the Estrada do Engenho settlement, a Permanent Preservation Area (APP). Based on this conflict, it analyzes the determinants, conditions and the mediations of the social right to housing and a healthy environment in the universe of socio-environmental justice, the historical conformation of norms and public policies related to the theme, emphasizing the influences of these norms and policies in the Estrada do Engenho settlement through the Marxist critique of law. The study is justified in the relevance of housing and the environment as determinants of socio-environmental justice for the communities involved in the conflict. This research used bibliographic and documentary technique. The results were discussed from an approach affiliated with the Marxist critical theory of law.

Palavras-chave: Right to housing. Socio-environmental justice. Estrada do Engenho. Right to a healthy environment. Marxist critique of law.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fotografia do muro do Clube Veleiros Saldanha da Gama, construído sobre o talude do dique.	44
Figura 2 – Projeto do loteamento da Ilha dos Pescadores e do parque da Estrada do Engenho.	53
Figura 3 – Gráfico com a linha do tempo da ACP, primeira parte.	55
Figura 4 – Gráfico com a linha do tempo da ACP, segunda parte.	56
Figura 5 – Fotografia das instalações dos pescadores da Estrada do Engenho.	86
Figura 6 – Fotografia dos Fundos do condomínio Lagos de São Gonçalo, como vistos da Estrada do Engenho.	112
Figura 7 – Fotografia das instalações do Engenho Pedro Osório.	116
Figura 8 – Plano Diretor - APPs marcadas em verde escuro/vermelho.	119
Figura 9 – Plano Diretor - AEIs marcadas em roxo.	120
Figura 10 – Fotografia de área defronte o dique, composta de banhados.	122
Figura 11 – Mapa que mostra a distância entre a ocupação e o bairro Getúlio Vargas.	125
Figura 12 – Fotografia de moradias da ocupação da Estrada do Engenho.	132

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas da pesquisa.	33
Quadro 2 – Diretrizes da ONU para o direito à moradia.	61
Quadro 3 – Legislação federal relativa ao direito à moradia.	65

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Área alagável de Pelotas/RS caso ausente o dique da Estrada do Engenho.	40
Mapa 2 – A cidade de Pelotas/RS.	95
Mapa 3 – Estrada do Engenho e ocupação: acesso e localização.	118
Mapa 4 – Ocupação Estrada do Engenho, 2002 e 2006.	126
Mapa 5 – Ocupação Estrada do Engenho, 2010 e 2014.	128
Mapa 6 – Ocupação Estrada do Engenho, 2017 e 2018.	129
Mapa 7 – Ocupação Estrada do Engenho, 2020 e 2022.	131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AEIA	Área Especial de Interesse Ambiental
AEIAC	Área Especial de Interesse do Ambiente Cultural ou Construído
AEIAN	Área Especial de Interesse do Ambiente Natural
AEIS	Área Especial de Interesse Social
APP	Área de Preservação Permanente
APPD	Área de Preservação Permanente Degradada
APPO	Área de Preservação Permanente Ocupada
AU	Área Úmida
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Municipal de Proteção Ambiental
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado do RS
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DPE/RS	Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul
EIA	Estudo prévio de Impacto de Vizinhança
EIV	Estudo prévio de Impacto Ambiental
FEPAM-RS	Fundação Estadual de Proteção Ambiental – RS
FRBL	Fundo de Reconstituição de Bens Lesados do MPE/RS
GELIDES	Grupo de Pesquisa na Interface Língua, Direito, Estado e Sociedade
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Inquérito civil
IPTU	Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana
LTC	<i>Land Tenure Center</i>
MPE/RS	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NUPEDIV	Núcleo de pesquisas em direitos sociais e vulnerabilidade social
ONU	Organização das Nações Unidas
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PATRAM	Polícia Ambiental (Brigada Militar)
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
PRAD	Plano de Recuperação de Área Degradada
PRAVO	Programa de Regularização Fundiária de Áreas Verdes Ocupadas
SANEP	Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas
SHRF	Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária
SMU	Secretaria de Urbanismo
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SQA	Secretaria de Qualidade Ambiental
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UCPel	Universidade Católica de Pelotas
UFPel	Universidade Federal de Pelotas
USAID	<i>United States Agency For International Development</i>
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	Introdução	14
1.1	Considerações iniciais	14
1.2	Justificativa	16
1.3	Problema de pesquisa	19
1.4	Hipótese	20
1.5	Objetivos	20
1.5.1	Objetivo geral	20
1.5.2	Objetivos específicos	20
1.6	Marcos teóricos e metodológicos	21
1.6.1	Pressupostos metodológicos	21
1.6.2	Sobre a teoria crítica do direito	23
1.6.3	Consequências do método	28
1.6.4	Etapas da pesquisa	33
2	A ocupação da Estrada do Engenho: conflito judicial a partir dos autos da Ação Civil Pública (ACP) nº 022/1.14.0007280-6	35
2.1	Denúncias, abertura dos inquéritos civis e primeiras ações do Município	36
2.2	Continuidade dos inquéritos civis e ações da Administração Pública	42
2.3	Início da Ação Civil Pública	45
2.4	Assinatura e fase de cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	49
2.5	Intervenção da Defensoria Pública Estadual e o plano popular da Estrada do Engenho	51
3	Os determinantes, condicionantes e mediações dos direitos sociais à moradia e ao meio ambiente equilibrado	57
3.1	As garantias legais da moradia	59
3.1.1	Moradia na Constituição Federal de 1988: os limites dos direitos sociais	59
3.1.2	Moradia na legislação federal: a ilusão do Plano Diretor	64
3.2	O direito à moradia e a propriedade privada	69
3.2.1	Propriedade e sua função social como fundamento legal e de políticas públicas	69
3.2.2	Os processos de segregação socioespacial e financeirização da moradia	75
3.3	O direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado: contornos da (in)justiça socioambiental	80
3.3.1	Conflitos socioambientais e territórios coletivos	80
3.3.2	Conflito entre moradia e meio ambiente: a ocupação de áreas ambientalmente protegidas	84

3.3.3 A tutela judicial concreta e as lutas sociais pelos direitos	89
4 Condições sócio-históricas da moradia e do meio ambiente em Pelotas/RS	94
4.1 Plano Diretor e legislação correlata	96
4.2 Impactos dos programas habitacionais na cidade de Pelotas	101
4.3 Regularização fundiária em Pelotas	105
4.4 A expansão do perímetro urbano de Pelotas/RS e os condomínios horizontais em lotes	110
4.5 A reconstrução do objeto de estudo: caracterização do espaço da Estrada do Engenho e da ocupação	114
4.5.1 Caracterização do espaço e sua importância ambiental	114
4.5.2 Perfil da comunidade	123
5 Conclusões	134
Referências	138

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Esta pesquisa, aqui apresentada em forma de dissertação, foi desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas. Situa-se na temática da área de concentração proposta pelo Programa, a dos Direitos Sociais, mais especificamente na sobreposição entre os direitos sociais à moradia e ao meio ambiente equilibrado, ambos com lastro constitucional.

A pesquisa foi construída com bases teórica e metodológica no materialismo histórico-dialético, razão pela qual se inicia por apresentar, antes de qualquer apontamento teórico abstrato, a realidade concreta do objeto de estudo, uma ação civil pública (ACP) cujo sujeito passivo indireto é a população da ocupação da Estrada do Engenho, em Pelotas/RS. Pelo mesmo motivo, o mote da análise concentra-se na crítica ao direito a partir da categoria marxista da contradição enquanto constituinte das formas jurídicas.

A cidade de Pelotas apresenta, no processo histórico de sua construção, muitas peculiaridades que hoje se expressam em sua conformação urbana e social, entre elas sua localização geográfica à beira da Lagoa dos Patos, cercada de áreas úmidas e alagadiças.

Atualmente, há 206 áreas de ocupação reconhecidas pela administração pública municipal pelotense, com um total estimado de 100 mil pessoas morando em áreas apossadas. Muitas dessas ocupações, por conta dos processos, atualmente em curso, de gentrificação, de segregação socioespacial, de financeirização do território e de especulação imobiliária, estão em áreas periféricas ambientalmente sensíveis.

Uma dessas ocupações é localizada na Estrada do Engenho, que consiste em um dique de contenção contra cheias, posicionado entre o Canal São Gonçalo e a área central do município. Entre esse dique e o Canal, em certo trecho, situa-se o local de moradia de uma população cuja composição, ainda que heterogênea, inclui comunidades tradicionais como pescadores, pessoas ligadas ao passado de escravidão negra das charqueadas dos séculos XVIII e XIX e a uma vila operária oriunda do ciclo do arroz, nas primeiras décadas do século XX.

Nesse contexto, no ano de 2014, foi iniciado um Inquérito Civil com o objetivo de apurar a ocorrência de crimes ambientais em tese praticados por essas populações. O primeiro crime seria a própria ocupação do lugar, uma Área de Preservação Permanente (APP) conforme definido em normas federais, estaduais e municipais, em especial no art. 59 da Lei Municipal nº 5.502/2008 (PELOTAS, 2008a), que estabelece o Plano Diretor da cidade de Pelotas, e nos artigos 3º, II, 4º e seus parágrafos da Lei Federal nº 12.651/2012, que consolida o Código Florestal Brasileiro (BRASIL, 2012). O segundo crime estaria configurado na degradação ambiental do local perpetrada pelos ocupantes. O Inquérito Civil resultou na Ação Civil Pública nº 022/1.14.0007280-6 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), que discute essas e outras questões e que será objeto de investigação desta dissertação.

O objeto desta pesquisa é, portanto, a ACP enquanto manifestação concreta das contradições constituintes dos direitos sociais juridicamente formulados, em especial, a sobreposição dos direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado. Evidencia-se, em nosso objeto, um aparente conflito entre esses dois direitos sociais fundamentais: o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, ambos com lastro constitucional de direito fundamental e determinantes da justiça socioambiental. A partir desse conflito, através de um olhar fundado em uma abordagem materialista histórico-dialética do direito, interessa-nos investigar os determinantes do citado objeto: para além da conformação técnico-jurídica dos arcabouços legais destinados à defesa e à concretização dos direitos sociais ora analisados, os aspectos históricos, sociais, ambientais e econômicos que determinam essa conformação.

Isso porque, de acordo com a abordagem marxista à qual o trabalho se filia, com fundamento especial nos estudos de Karl Marx (2008, 1845, 1998a, 1969), Friedrich Engels (1935, 2020), Evgueni Pachukanis (1988) e Alysson Mascaro (2013, 2014, 2017, 2019), o direito cumpre um determinado papel na sociabilidade capitalista. Tal papel impõe ao direito um compromisso primário de manutenção das estruturas do modo de produção ligado àquela sociabilidade, mesmo quando esse compromisso exija a frustração do que, em teoria, seria seu objeto de proteção, como os direitos sociais.

Assim, a influência exercida pelo direito nas lutas sociais deve ser encarada de maneira a tensionar seu significado. No contexto sociopolítico atual, é o direito um estágio de satisfação e uma representação de conquista dos movimentos sociais em geral. Desse modo, os direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado, enquanto

determinantes da justiça socioambiental, têm sua garantia jurídica positiva plenamente significada ao mesmo tempo que as necessidades sociais vinculadas a eles são relegadas ao campo das políticas públicas, traduzidas como obrigações de fazer por parte do Estado e da sociedade.

Dessa forma, entre o avanço notável em termos de juridicização de direitos sociais e o imperceptível avanço prático da concretização das demandas vinculadas a esses direitos, coloca-se o dilema dos objetivos das lutas e ações sociais em torno de quaisquer direitos sociais, em especial aqueles ora em questão: a moradia e o meio ambiente. Nesse contexto, interessa-nos analisar e discutir como o Estado cumpre sua função de garantidor e promotor de direitos, de qual maneira isso ocorre e se essa atuação é direcionada a reforçar os processos de exclusão e negação de demandas sociais materiais – como a moradia – historicamente configurados. A análise crítica dos atos estatais tomados em relação à comunidade da Estrada do Engenho, incluindo a citada ACP e as medidas da Administração Pública – as que foram tomadas e as que não o foram –, será o instrumento de discussão do objeto da presente pesquisa: o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado nos contornos da justiça socioambiental.

Pretende-se, assim, através de uma perspectiva marxista, abordar o direito como conformador das demandas pelas necessidades humanas, nesta conjuntura, traduzidas em direitos sociais. Para tanto, toma-se como ponto de partida a realidade concreta da prática técnico-jurídica, tal como verificada no caso em estudo, avançando em busca de suas determinações sociais e essência, de forma a constituir uma crítica ao direito, aos direitos sociais em estudo e sua conformação.

1.2 JUSTIFICATIVA

O estudo que ora se apresenta se justifica por trazer ao debate o direito à moradia, considerado um direito fundamental essencial à integração da dignidade humana e cuja importância é amplamente reconhecida e presente em tratados e documentos internacionais, bem como na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). É direito instrumentalizado por vários diplomas federais e objeto de políticas públicas históricas.

A moradia, na cidade de Pelotas, é um problema que afeta 33 mil famílias, entre domicílios improvisados, precários, com coabitação, em inadequação fundiária, com

excesso de moradores, falta de banheiro, falta de água, falta de saneamento ou sem coleta de resíduos, dentro de um *déficit* habitacional que chega a 11,6%, quase o dobro da média nacional¹ (PELOTAS, 2014).

No momento em que este trabalho é construído, o mundo ainda vive as consequências da pandemia de COVID-19, causadora de milhões de mortes – mais de 650 mil pessoas só no Brasil –, além da crise generalizada dos serviços e prestações estatais ao redor do mundo. A necessidade de isolamento social e de permanência em casa, adotada pela maioria dos países por recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS), fez emergir questões como: qual casa? Todos a têm? Em que condições?

A realidade frequentemente envolve condições perigosas de moradia: as áreas mais impróprias à moradia humana são aquelas que envolvem riscos ambientais. Os movimentos de financeirização e de gentrificação forçam as populações vulneráveis às periferias, o que, no caso da cidade de Pelotas, coincide com áreas baixas e próximas a cursos d'água, de atestada vulnerabilidade ambiental e definidas juridicamente como Áreas de Preservação Permanente.

Mais do que reconhecer a garantia jurídica da moradia – plenamente consolidada –, o papel a que se propõe este estudo é ressaltar seu contexto real, a priori tratando de um caso específico, cujos contornos se aparentam capazes de ressaltar o caráter fático das ações do Estado e o papel dessa garantia jurídica dentro da sociabilidade capitalista. A consideração de um caso concreto local permite demonstrar todos esses aspectos, identificar os problemas trazidos pelas ações e omissões por parte do Estado, contextualizar tais ações dentro da conformação técnico-jurídica dos direitos fundamentais sociais, questionar essa mesma conformação e contribuir para a transformação da realidade assim posta, através de uma abordagem pautada pela crítica marxista ao direito.

É nesse sentido que a pesquisa pretende analisar as ações tomadas pelo Estado no caso da ocupação da Estrada do Engenho. Nesse ponto, destacam-se alguns aspectos da relevância social desta proposta. Primeiro, por estabelecer de forma concreta, no mundo dos fatos, o significado da busca pelos direitos sociais de um grupo específico de indivíduos frente ao que o Estado entende como prioridade em termos de

¹ Embora esses dados sejam de 2013, não há evidência de evolução nos mesmos, conforme Ribeiro e Kruger (2019).

ação. Segundo, por evidenciar nesse mesmo mundo o significado e dimensões dessas ações para a sociedade em geral e para as populações diretamente envolvidas. Terceiro, por se inserir localmente e evidenciar um caso contemporâneo e representativo de um problema relevante ao lugar onde se desenvolve o Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPel. Como corolário de todos esses aspectos, a assunção de uma linha de pensamento marxista exige que o texto realize a interpretação teórica como instrumental à práxis, ou seja, à transformação da realidade, o que desde já se assume como objetivo desta investigação.

A busca no catálogo de teses e dissertações da CAPES², com o uso da chave "direito à moradia" entre aspas explícitas, gerou 769 resultados (630 dissertações e 111 teses), baixando para 415 (357 dissertações e 57 teses) quando aplicado o filtro "direito" na opção "área de conhecimento". O número de resultados reduz para 26 quando se combina (com o conector AND, de forma não cumulativa) a busca com as chaves "preservação", para 74 com "meio ambiente", 2 com "APP" e 11 com "socioambiental", mantido o filtro "direito". Utilizando as chaves "direito à moradia" e "Pelotas" combinadas, são gerados 9 resultados, todos dissertações, sendo apenas uma na área do Direito.

De todos os resultados combinados, vários estabelecem conexão entre moradia e meio ambiente (ex. BRANDÃO, 2015; SANTOS, 2015; SANTA MARIA, 2007) e alguns, inclusive, tratam da questão de ocupações em áreas de preservação permanente (AQUINO, 2017; SASSON, 2018). O trabalho de Aquino (2017) foca na regularização fundiária nas APP, adotando a perspectiva de uma sustentabilidade socioambiental. Cavalcanti (2016) aborda conflitos socioambientais em Recife/PE. Christofaro (2020) analisa o direito à moradia e tem como problema de investigação a discussão sobre ser o direito à cidade um direito humano fundamental, através de pesquisa na ocupação urbana Canto de Conexão na cidade de Pelotas/RS. Krüger (2018) discute a efetivação do direito à moradia a partir da experiência do Programa Minha Casa, Minha Vida em Pelotas/RS, em pesquisa "fundada no método crítico dialético" (KRÜGER, 2018, p. 9). Alguns trabalhos não estavam acessíveis por serem anteriores à plataforma Sucupira da CAPES.

Nenhum dos citados trabalhos aborda a sobreposição entre os direitos sociais à moradia e ao meio ambiente equilibrado pela ótica da crítica materialista e histórico-

² Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>. Acesso em: 12 maio. 2021.

dialética marxista do direito. Pelos resultados da busca, conclui-se, portanto, que o tema em si – direito à moradia – não é incomum como objeto de pesquisa, e não poderia ser diferente, dada sua relevância. A interconexão com o meio ambiente, no entanto, é menos abordada. A convergência desses dois temas com a cidade de Pelotas e, em especial, com a comunidade da Estrada do Engenho é inédita na área do Direito, o que justifica e afirma a originalidade do trabalho ora apresentado.

A pesquisa, por tudo o que foi exposto, pode ser considerada em harmonia com a área de concentração do Mestrado em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da UFPel, definida como Direitos Sociais, bem como ao projeto Direito Socioambiental na América Latina, liderado pela orientadora da pesquisa ora apresentada, prof^a Dr^a Márcia Bertoldi, vinculado ao Núcleo de Pesquisas em Direitos Sociais e Vulnerabilidade Social (NUPEDIV) e à linha de pesquisa Direito e Vulnerabilidade Social. Também se vincula diretamente às discussões sobre a crítica marxista ao direito realizadas no âmbito do Grupo de Pesquisa na Interface Língua, Direito, Estado e Sociedade (GELIDES), liderado pela prof^a Dr^a Jael Sânera Sigales-Gonçalves, coorientadora da pesquisa.

1.3 PROBLEMA DE PESQUISA

O problema de pesquisa desta dissertação imprime-se na seguinte pergunta: como se constituem materialmente as ações da Administração Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário da cidade de Pelotas/RS em relação à ocupação da Estrada do Engenho e de que maneira essas ações evidenciam o papel do Estado e das normas jurídicas na efetivação dos direitos sociais à moradia e ao meio ambiente sadio como determinantes da justiça socioambiental?

A partir desse problema de pesquisa, derivam as seguintes questões:

(1) Quais ações foram tomadas pela administração pública municipal, pelo Ministério Público e pelo Judiciário em relação ao caso concreto da ocupação da Estrada do Engenho, culminando na Ação Civil Pública nº 022/1.14.0007280-6, sob o ponto de vista dos direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado?

(2) Como está conformado, em termos legais e de políticas públicas, o direito à moradia – inclusive quando concorre com o direito ao meio ambiente equilibrado – e quais são os condicionantes e limites materiais desses direitos?

(3) Qual é a constituição histórica, político-econômica, social e jurídica dos direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado em sede da justiça socioambiental na cidade de Pelotas e na região da Estrada do Engenho?

1.4 HIPÓTESE

A hipótese proposta, sustentada nos pressupostos do marxismo jurídico de Evgueni Pachukanis (1988), Vladimir Lênin (1976), Louis Althusser (1979, 1996, 1999) e György Lukács (2010) e nas obras de Alysson Mascaro (2013, 2014, 2017, 2019), Márcio Bilharinho Naves (2011) e Celso Kashiura Jr. (2011, 2015), entre outros, é a de que a atuação dos poderes instituídos – a administração pública municipal e seus órgãos de execução de políticas e fiscalização, Ministério Público e Poder Judiciário, no caso da ocupação da Estrada do Engenho – reflete os padrões de conformação jurídica dos direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado, priorizando e reproduzindo interesses econômicos e privados dominantes e privilegiando a manutenção da sociabilidade e do modo de produção capitalistas em detrimento do atendimento direto à demanda social por habitação em seu conflito com o direito ao meio ambiente na efetivação da justiça socioambiental.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 Objetivo geral

Analisar, a partir de uma abordagem materialista histórica e dialética, os atos da Administração Pública municipal, do Ministério Público e do Poder Judiciário no caso concreto da ocupação da Estrada do Engenho (Pelotas/RS) que culminaram na Ação Civil Pública nº 022/1.14.0007280 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), buscando evidenciar as sobredeterminações, os limites e as condicionantes dos direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado enquanto determinantes da justiça socioambiental, conforme as premissas da crítica marxista ao direito.

1.5.2 Objetivos específicos

(1) Analisar as ações da administração pública municipal, do Ministério Público e do Poder Judiciário no caso da ocupação da Estrada do Engenho a partir da Ação Civil Pública nº 022/1.14.0007280-6 (RIO GRANDE DO SUL, 2014);

(2) Descrever e analisar a conformação histórica das normas e políticas públicas do direito à moradia, inclusive em sua intersecção com o direito ambiental, identificando seus limites e condicionantes e perfazendo a crítica marxista ao direito;

(3) Identificar a conformação legislativa, socioambiental, econômica e política do direito à moradia na cidade de Pelotas/RS, enfatizando as respectivas influências na ocupação da Estrada do Engenho, desde a perspectiva do direito à moradia em conflito com o direito ao meio ambiente equilibrado e da justiça socioambiental, explicitando sua constituição material.

1.6 MARCOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

1.6.1 Pressupostos metodológicos

Este trabalho adotou o paradigma da pesquisa científica em Direito. Tem como fundamento o materialismo histórico-dialético, que sustenta uma compreensão marxista do fenômeno jurídico, com todas as consequências que advêm de tal decisão. A primeira delas é o necessário esclarecimento de que o método pressupõe o seu próprio desenvolvimento à medida que se aprofundam as abstrações teóricas em torno do objeto concreto a priori investigado. Isto é, método e teoria avançam de forma conjunta no trabalho de investigação e são os pressupostos para a resposta ao problema de pesquisa.

A pesquisa tem como objeto primário a ocupação da Estrada do Engenho, região do bairro São Gonçalo, em Pelotas/RS. A ocupação é composta por um grupo de pessoas que inclui comunidades tradicionais de pescadores e de descendentes de escravos e antigos operários da região. Está situada em uma faixa de terra entre o Canal São Gonçalo – um canal de acesso à Lagoa dos Patos – e um dique que faz a contenção desse Canal, dique este que é a Estrada do Engenho e que dá nome a essa comunidade. O principal documento de descrição e análise é a Ação Civil Pública nº 022/1.14.0007280-6 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), proposta pelo Ministério Público em face do Município de Pelotas e cujo pedido inicial consistia na remoção e realocação da comunidade.

A abordagem tem como base primária a concepção materialista da história e o método dialético de Karl Marx, cujo desenvolvimento é visível em toda a sua obra, da qual se destaca a *Contribuição à crítica da economia política* (MARX, 2008) e *A ideo-*

logia alemã (MARX; ENGELS, 1998a), especificamente apropriadas por Pachukanis (1988) na crítica jurídica.

O método adotado buscou construir o estudo com base no entendimento de que o direito se perfaz tanto nas regras jurídicas como no conhecimento que se tem delas; e que o processo de sua produção é também o de instrumentos necessários ao funcionamento e à reprodução de um certo tipo de sociedade. Considera o mundo em estado de mudança e desenvolvimento perpétuo (KONDER, 2008), sendo o direito parte deste. Um mundo necessariamente sobredeterminado³, em que o real mantém suas condições de existência na luta, seja ela consciente ou inconsciente; e em que o pensamento crítico deve ir além da mera descrição ou aparência de um fato social, reinserindo-o na totalidade do passado e do futuro da sociedade que o produziu (MIAILLE, 2005, p. 21–23).

Quanto ao papel do pesquisador, dadas tais premissas, vários pontos devem ser considerados. O primeiro é a pressuposição da existência objetiva – e independente da consciência do pesquisador – do objeto pesquisado (NETTO, 2011). O que não exclui o fato de o pesquisador estar implicado no objeto, por se tratar este de um excerto da sociedade, "produto da ação recíproca dos homens" (MARX; ENGELS, 1998b, p. 244). Assim se excluem quaisquer pretensões de neutralidade, o que não afasta a objetividade da pesquisa empreendida.

O conhecimento daí advindo, teórico que é, pretende explicar o objeto tal como é em sua essência, "independente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador" (NETTO, 2011, p. 20). Disso decorre a nossa filiação à teoria crítica do direito, que impõe que o pesquisador se posicione na busca da essência do fenômeno. A priori, delimitando e apresentando suas representações e percepções iniciais e, em seguida, sua dimensão teórica e abstrata, ao identificar e compreender suas partes constituintes e as relações de interdependência e subordinação entre estas.

³ Sobredeterminação é um conceito formulado por Althusser, pelo qual ele explica que "A totalidade social (infraestrutura e superestrutura) funciona pela contradição de seus elementos, que é inseparável de suas condições formais de existência, e das instâncias mesmas que governa; que ela própria é, portanto, no seu coração, afetada por elas, determinante, mas também determinada em um único e mesmo movimento, e determinada pelos diversos níveis e pelas diversas instâncias da formação social que ela anima: poderíamos dizer sobredeterminadas em seu princípio" (ALTHUSSER, 1979, p. 87).

1.6.2 Sobre a teoria crítica do direito

A linha de pensamento adotada neste trabalho é a teoria crítica do direito, cujo fundamento vem dos trabalhos de Karl Marx – especialmente *A crítica da economia política* (MARX, 2008) – e que teve desenvolvimento posterior por autores como Evguéni Pachukanis (1988) e Lênin (1976), além de Gramsci, de Louis Althusser e de György Lukács (2010). No Brasil, Alysson Mascaro (2014, 2013, 2017), Márcio Naves e Roberto Lyra Filho, entre outros, são expoentes teóricos do marxismo jurídico.

Coloca-se, como ponto de partida para uma compreensão da teoria, as noções de sujeito de direito e de forma jurídica tal como formuladas pela crítica jurídica marxista. Pachukanis (1988) afirma que o sujeito de direito – ou sujeito jurídico – é a categoria central para a explicação do fenômeno jurídico, por não requerer nenhuma mediação e mediar todas as outras. A concepção pachukaniana do sujeito de direito distingue-se daquela do pensamento jurídico tradicional, que o concebe como condição natural do homem ou como produto de uma determinação puramente normativa, situando-o na estrutura social correspondente ao modo de produção capitalista, ou seja, como uma forma específica das relações sociais capitalistas (KASHIURA Jr., 2015).

A subjetividade jurídica assim posta é o núcleo da forma jurídica capitalista. Interpelados como sujeitos de direito, os indivíduos têm suas relações sociais e econômicas postas como relações jurídicas, em um sistema que tem como bases a propriedade privada e a forma jurídica (ANDRADE, 2018). E são a circulação mercantil e a produção baseada na exploração da força de trabalho jungida de modo livre e assalariado que constituem, socialmente, o sujeito portador de direito subjetivo; este, na sua própria estrutura, é constituído sobre o conceito de livre propriedade de si próprio – a forma mercadoria da pessoa (MASCARO, 2013).

A raiz da forma jurídica está, portanto, na realidade social concreta, sendo a norma jurídica uma expressão dessa forma. A forma jurídica é imediatamente determinada por uma relação social específica, a relação de troca de mercadorias:

Se, de um lado, como Marx mostrou em *O capital*, esta relação se dá entre coisas dotadas de valor que se equivalem qualitativamente sob a forma de mercadorias, é necessário que, do outro lado, ela se apresente como uma relação entre os portadores de tais mercadorias, seres dotados de vontade que se equivalem qualitativamente sob a forma de sujeitos de direito (KASHIURA Jr.; NAVES, 2011, p. 8).

A forma jurídica se identifica com a forma mercadoria (PACHUKANIS, 1988). O sujeito de direito assim constituído, proprietário de sua própria força de trabalho como mercadoria, integra e garante a reprodução das relações sociais capitalistas. Essa reprodução é garantida em parte pela instância jurídico-política, parte pela instância ideológica – religião, ética, ensino e a própria projeção ideológica do direito (ALTHUSSER, 1996, p. 109), instâncias que compõem a chamada superestrutura⁴.

A subjetividade jurídica tem como um dos seus constituintes a ideologia jurídica. É através dela, pelo domínio dos aparelhos ideológicos, que as bases da reprodução das relações sociais se fazem absorver pelos indivíduos, determinando seu modo de pensar e de agir. Conforme Althusser (1996), a ideologia interpela os indivíduos como sujeitos, é a-histórica e se constitui como uma representação da relação imaginária dos indivíduos com suas condições reais de existência.

Dessa forma, o mundo e as relações sociais são eternos, naturais e têm seus contornos, incluindo as relações de produção, impressos nas práticas de toda a vida objetiva. O direito, visto como o sistema real que essa denominação designa (os códigos, a ideologia jurídico-moral, a polícia, os tribunais, as prisões e todos agentes correspondentes), é o meio material da ideologia jurídica. Daí por que aquele sujeito de direito, mesmo quando sua única propriedade é o seu próprio corpo objetificado, constitui um garante do direito de propriedade genericamente formulado, assegurando a reprodução das relações de produção.

Assim é que se faz notar a determinação, em última instância, da esfera jurídica pela econômica (SARTORI, 2015) e a submissão desta ao capital, considerando-se haver, por um lado, uma determinação pelo econômico e, por outro, uma autonomia relativa das superestruturas e sua eficácia específica (ALTHUSSER, 1979, p. 97). Sobre isso, Jael Sigales Gonçalves faz a seguinte reflexão:

Com isso, a leitura althusseriana indica que, mesmo havendo uma determinação em última instância (econômica), a vida social é imediatamente determinada por elementos da superestrutura jurídica-política-ideológica, como a ideologia religiosa ou a ideologia jurídica, por exemplo (SIGALES-GONÇALVES, 2018, p. 26).

⁴ A totalidade social capitalista, para a concepção materialista da história, tem sua estrutura formada por uma infraestrutura (base econômica, que une forças produtivas – força de trabalho e meios de produção) e uma superestrutura, que contém a instância jurídico-política (Direito e Estado) e a instância ideológica, que contempla as diferentes ideologias, como a religiosa, a ética, a legal (ALTHUSSER, 1996, p. 109).

A ideologia jurídica se torna a ideologia por excelência e "[...] também a defesa dos interesses de classe dos exploradores surge, com um sucesso sempre crescente, como a defesa dos princípios abstratos da subjetividade jurídica" (PACHUKANIS, 1988, p. 10). Ou seja, "a defesa dos chamados fundamentos abstratos da ordem jurídica é a forma mais geral de defesa dos interesses da classe burguesa" (PACHUKANIS, 1988, p. 3), pois "o direito representa a forma, envolvida em brumas místicas, de uma relação social específica" (PACHUKANIS, 1988, p. 47).

Trata-se, portanto, de reconhecer o direito posto e seus aplicadores como instrumentos de preservação de uma estrutura de poder ocupada por e que serve a interesses de classe específicos, inserida em um contexto social, político e histórico que a determina, nunca autonomizando a esfera jurídica, como viria a acontecer na teoria do positivismo normativista de Kelsen (2009), por exemplo. O direito, ou a esfera jurídica, é um reflexo da esfera econômico-social, conformando e nunca antagonizando esta, de forma que seus operadores tendem a agir de modo técnico-jurídico, voltados à reprodução do ser social (LUKÁCS, 2010; SARTORI, 2014). O que deságua na rejeição a crenças como a neutralidade do direito ou a imparcialidade do julgador ou mesmo, mais além, em uma função transformadora do direito (CORREIA, 2013).

As inter-relações e dependências entre Estado, capitalismo e direito são, dessa forma, produto e origem das relações sociais e se projetam nos indivíduos, de tal modo que se pode falar no capitalismo como constituindo um sistema sociometabólico, como o faz István Mészáros. De acordo com o filósofo húngaro, os indivíduos (re)produzem sua existência por meio de uma série de mediações, de variadas ordens, as quais possibilitam sua subsistência e a organização social, correspondente às formas preestabelecidas pelo sociometabolismo do capital (MÉSZÁROS, 2011).

Trata-se de uma relação dialética entre produção e controle, produção e consumo e produção e circulação, sendo esses pares componentes de circuitos que operam de forma específica em cada metabolismo social. O sociometabolismo do capital é assim formado pelos muitos circuitos constituídos pelo conjunto de mediações correspondentes e historicamente específicas desse modo de controle (MÉSZÁROS, 2011). Assim,

falar de sociometabolismo do capital significa reportar-nos a um processo histórico, que se caracteriza pela universalização da produção de mercadorias, de absoluta subordinação do valor de uso ao valor de troca e do trabalho ao capital (BENEVIDES, 2016, p. 32–33).

Essa complexa relação entre Estado (e direito), capital e trabalho tem como um de seus produtos a constituição da atual forma capitalista das relações sociais no plano da própria consciência dos indivíduos, que a reproduzem mesmo inconscientemente (MASCARO, 2013), pela ação da ideologia jurídica, tal como posta por Althusser (1996). Dessa forma, o conceito de propriedade, dentre outros, como preexistente e natural, projeta-se na coletividade – por meio da ideologia – como uma necessidade reproduzida em todos os níveis, de forma perene. E assim é garantida pelo direito.

O direito, tal como posto, é uma forma de mediação⁵ entre as pessoas e a transformação social. Ainda que necessário na medida em que puder representar conquistas das classes não proprietárias, deve ser suprimido no caminho dessa transformação – o caminho da emancipação humana. Ou seja, "a condição real da supressão da forma jurídica e da ideologia jurídica é um estado social no qual a contradição entre interesse individual e interesse social esteja superada" (PACHUKANIS, 1988, p. 76). Insere-se o direito, nesse sentido, entre os aparelhos ideológicos de dominação, cuja forma atual deve ser superada: "Em lugar da antiga sociedade civil-burguesa, com suas classes e antagonismos de classes, surge uma associação na qual o livre desenvolvimento de cada um é a condição para o desenvolvimento livre de todos" (MARX; ENGELS, 1998b, p. 59).

Entre outras conclusões possíveis – e talvez até mais amplas –, "o direito enquanto fenômeno social objetivo não pode esgotar-se na norma, seja ela escrita ou não" (PACHUKANIS, 1988, p. 57). Adotando tais premissas (que também são as de Marx), não se pode, portanto, tratar do direito sem abordar a relação entre as esferas econômica, política e jurídica, em meio ao contraditório acontecer social (SARTORI, 2015).

Mais do que isso – e aqui se apresenta uma conclusão que se assume premissa do próprio trabalho: se a perspectiva de longo alcance é a completa ressignificação do direito, eliminando todo o caráter de mediação negativa que este representa, há que se divisar uma perspectiva mais imediata. E essa necessariamente se traduz na luta pelos direitos codificados, na luta por moradia, que é política e é também jurídica. Se, por um lado, essas conquistas parciais advindas das lutas por direitos podem ser

⁵ O conceito de mediação é ora utilizado como referência ao processo ativo em que um elemento intermediário intervém numa relação. Nesse ponto, refere-se à relação entre as pessoas e a transformação social, conduzida e limitada necessariamente pela forma jurídica. Sobre mediação, cf. o estudo de Signates (1998).

vistas como instrumentos de enfraquecimento da luta de classes, por outro lado podem ser encaradas como fundamento e impulsos à continuidade do processo de confronto, visando à transformação social (MENEZES, 2017).

A adoção de uma teoria crítica marxista do direito tem como consequências diretas neste trabalho, portanto, dois pontos: o primeiro tem a ver com a necessidade de abordagem multidisciplinar do problema, que se espraia em questões sociais, econômicas, políticas e socioambientais, além das jurídicas. Esse primeiro ponto diz respeito à execução do método eleito e se relaciona com o conceito de totalidade, essencial àquele. Assim, não basta, para o pensamento crítico, a descrição de um fato social. O mesmo deve ser desenvolvido, reinserido na totalidade do passado e do futuro da sociedade que o produziu, a fim de desvelar não só todos os seus aspectos a priori ocultos, mas possibilitando a emancipação do conhecimento, rompendo o isolamento entre a teoria e o mundo real (MIAILLE, 2005).

O segundo ponto tem conexão com os objetivos do trabalho, pois deriva das funções do próprio direito no fato social investigado ou, mais propriamente, da visão que se adota sobre tais funções. Ao se entender o funcionamento do direito, tal como é, como um obstáculo à transformação social, há que se agir tendo como direção a sua evolução qualitativa, que por ora se traduz como a total superação de suas atuais formas (PACHUKANIS, 1988; MASCARO, 2014). Não obstante, as transformações quantitativas⁶ — que se manifestam através da luta pela concretização dos direitos sociais usando todos os instrumentos disponíveis, inclusive, mas não somente, os jurídicos — não são pressupostos nem impedimentos às transformações qualitativas.

Dessa forma, da crítica ao direito deriva a crítica aos direitos humanos, buscando romper a visão de que tais direitos se resumem às suas garantias jurídicas e políticas — a ilusão normativista (MASCARO, 2017). São, sim, produto das lutas sociais como reações de grupos desfavorecidos contra o poder que insiste em os manter assim, tendo origem e sentido no movimento e na busca incessante por sua concretização. São o próprio processo de lutas, como "resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida" (FLORES, 2009a, p. 28). É nesse sentido que o mesmo autor propõe falar de direitos humanos como produtos culturais antagônicos às relações capitalistas,

⁶ Foi Engels (2020) quem expressou a lei da transformação de quantidade em qualidade, o que foi uma das bases para escolas de pensamento e práxis voltadas às reformas como meio alternativo à revolução.

ressaltando seu caráter histórico/dinâmico, voltado a construir condições para ensejar propostas alternativas à ordem existente (FLORES, 2009a). Em outra obra, conclui que:

Produtos culturais, como os direitos humanos, não são neutros, nem apolíticos, pois dependem do contexto no qual surgem e com que finalidade são produzidos, podendo tender ideologicamente para a manutenção da ordem dada ou, a partir de aberturas, para a potencialização da emancipação dos humanos (FLORES, 2009b, p. 92).

Os direitos humanos, incluídos aí os direitos fundamentais sociais e, portanto, os direitos à moradia, ao meio ambiente equilibrado e tudo o que eles têm como premissa, não podem ser dissociados de sua conformação histórica, dos seus destinatários específicos e do lugar onde emerge a sua necessária concretização. Essa crítica pressupõe dois momentos: o primeiro consiste em analisar criticamente os institutos jurídicos em seus próprios termos, colocando-os em confronto com seu fundamento material; o segundo, em evidenciar como o direito limita as demandas sociais, uma vez que as captura e juridiciza (MENEZES, 2017).

O resultado pretendido de uma crítica assim construída é o de fornecer subsídios teóricos para a superação das formas sociais típicas do capitalismo, "nas quais as mazelas da exploração e da opressão humanas têm nos direitos humanos um espelho, ainda que pelo negativo e ainda que heroicamente batalhado por muitos" (MASCARO, 2017, p. 116). Cabe, então, citar diretamente Marx e lembrar que "os filósofos têm apenas interpretado o mundo de maneiras diferentes; a questão, porém, é transformá-lo" (MARX, 1845, s/p)⁷.

1.6.3 Consequências do método

Conforme Mao Tsé-Tung (TSÉ-TUNG, 2009), a concepção materialista-dialética do mundo entende que todo fenômeno deve ser compreendido a partir de seu conteúdo interno e de sua relação com os fenômenos que o rodeiam, sendo a causa fundamental de todo fenômeno interna a ele mesmo. Todo objeto de estudo é então constituído por contradições, sendo o conjunto dessas contradições a causa fundamental de seu movimento e desenvolvimento.

A filiação à teoria crítica do direito como fio condutor do estudo teve como consequência a utilização do método materialista histórico-dialético para o desenvol-

⁷ Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1845/tesfeuer.htm>

vimento da análise. O caso a ser estudado traz, a priori, inúmeras contradições do sistema jurídico e exige um estudo suficiente de suas circunstâncias históricas, sociais, econômicas e socioambientais, além das jurídicas.

Adota-se, então, frente à problemática que a pesquisa enfrenta no campo dos direitos sociais, a premissa incontornável de que "as relações concretas de existência nesta sociabilidade [...] são determinadas sócio-historicamente pelas condições de produção e reprodução da vida material" (SIGALES-GONÇALVES, 2020, p. 258). Isso nos dá subsídios para a compreensão do funcionamento da contradição constitutiva das práticas situadas no embricamento entre o direito à moradia e a justiça socioambiental na formação social brasileira, objeto deste trabalho.

Dessa forma, principia-se por afastar a pesquisa de caminhos que divirjam da intenção explícita: tratar o tema pelo método anunciado. Com essa intenção se utilizam os pontos ressaltados por Netto (2011), relacionando-os com o tema e campo de estudo do trabalho. A primeira "deformação" da qual se procura afastar é a positivista – talvez a mais relevante, tendo em conta se tratar de uma pesquisa no âmbito de um Programa de Pós-graduação em Direito, uma vez considerado que o direito é formado por um núcleo necessariamente positivista (CORREIA, 2013). Tal desvio consiste em significar o método como um saber total, resumido em princípios fundamentais, concretizados nas denominadas leis da dialética (das quais uma célebre expressão é o esquema tese-análise-síntese) e que seriam aplicáveis de forma indistinta a qualquer objeto de estudo (NETTO, 2011, p. 12–13).

Ligada a esse primeiro aspecto está a concepção do método dialético como direcionado a fornecer respostas monocausais, centradas na predominância de aspectos ligados à economia, em detrimento dos fatores sociais, culturais, políticos, jurídicos, entre outros. Essa concepção, oriunda de uma leitura hegeliana restrita, pressupõe um saber estático e despido do processo histórico que conformou o fenômeno sob estudo e, portanto, é desde já afastada, com base nos escritos do próprio Marx, que considera o concreto como "síntese de múltiplas determinações" (MARX, 2008), não havendo portando contradições simples, mas um todo complexo sobredeterminado (ALTHUSSER, 1999).

Dessa forma, estabelecendo as primeiras relações – multidisciplinares – do tema objeto de estudo, ao se fazer a abordagem do caso, deve-se considerar a sua totalidade, trazendo ao estudo os fatores históricos, sociais, ambientais e econômicos, entre outros

além dos estritamente jurídicos, que reflitam a produção e a reprodução da vida real das pessoas envolvidas, bem como da sociedade em que elas se inserem. Assim, se o objeto é a ACP, partimos do caso como nela retratado: um grupo de pessoas que ocupou uma área de preservação e sobre as quais recaiu a ação estatal direcionada a retirá-los daquele local. A partir desses fatos, deve-se abordar, a princípio, por exemplo: (i) quem são aqueles sujeitos; (ii) desde quando vivem naquele local; (iii) quais as condições sócio-históricas que os determinaram a viver ali; (iv) quais as condições sócio-históricas que determinam a sua remoção. As possíveis respostas devem ser construídas levando em conta todos os aspectos citados: jurídicos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e sua derivação histórica, a fim de iluminar caminhos que extrapolem – em nosso caso – a lógica jurídico-formal.

Pelos mesmos motivos, ao tratar da totalidade em que se insere o caso e buscar seus determinantes, são menos importantes os indivíduos citados nominalmente ao longo do trabalho do que as posições materiais concretas e ideológicas que eles ocupam. Desse modo, um integrante do Ministério Público ou de uma secretaria de governo terá suas atribuições determinadas em lei e estará a ela submetido, pouco importando o que, pessoalmente, move suas ações. Os indivíduos cumprem, pois, o seu papel em um contexto e dentro de uma dinâmica que determina suas ações, o verdadeiro objeto deste estudo — veja-se o que foi referido sobre a ideologia jurídica.

Assim, por exemplo, se a priori o caso é colocado como uma simples ação das autoridades – Ministério Público, Executivo e Poder Judiciário – fazendo cumprir a lei ambiental, objetivando remover um grupo de pessoas de um lugar onde não pode haver pessoas, tratar-se-ia de um simples confronto entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente no âmbito da justiça socioambiental, a ser resolvido mediante aplicação da lei e sopesamento dos bens jurídicos envolvidos. O materialismo histórico-dialético, indo além dessa superficialidade técnico-jurídica, exige o resgate dos determinantes da situação. Dessa forma, o estudo deve abranger as circunstâncias sociais e históricas, mediatas e imediatas, da formação daquele agrupamento de pessoas e dos seus determinantes diretos.

Conforme Netto (2011, p. 18),

em Marx, a crítica do conhecimento acumulado consiste em trazer ao exame racional, tornando-os conscientes, os seus fundamentos, os seus condicionamentos e os seus limites – ao mesmo tempo em que

se faz a verificação dos conteúdos desse conhecimento a partir dos processos históricos reais.

A análise crítica da situação objeto de estudo exige, com base em tais premissas, que se aborde o direito à moradia a partir de seus fundamentos, do que o condiciona e limita. Em nosso caso: o direito à moradia em conflito com o direito ao meio ambiente equilibrado daquelas pessoas específicas e naquela região específica, considerada uma APP, de quem a ACP trata.

Diante disso, se por um lado há um conjunto de garantias jurídicas, efetivadas inclusive por políticas públicas em torno do direito à moradia, a realidade coloca que, por mais que se produzam moradias físicas, as carências habitacionais da população socialmente excluída, historicamente, se mantêm. A partir desse quadro, há que se colocar as razões para que isso ocorra dentro do sistema que produz e reproduz as condições materiais da moradia.

A visualização desse sistema indica que a escassez de moradias disponíveis se mantêm estável, em um *quantum* necessário para a manutenção do nível de renda gerada pela financeirização das próprias moradias – renda que é gerada de diversas formas, como a renda de aluguéis, a valorização de regiões resultado dos processos de gentrificação etc. Essas e outras mediações são concretizadas e sustentadas juridicamente, por meio da propriedade privada, dos contratos, do sujeito de direito, da locação, do crédito e da alienação fiduciária (MENEZES, 2017). Dessa forma, são as relações sociais, como um todo – inclusive as relações de produção –, que determinam que certos grupos de pessoas não tenham onde morar, enquanto diversos domicílios se mantêm desocupados.

A questão ambiental, por outro lado, também assume um papel de proeminência na realidade estudada e tem seus condicionantes e limites. O papel da legislação ambiental, que concretiza uma suposta compatibilização da preservação do meio ambiente com a exploração capitalista, insere-se no papel do direito em geral: manter as condições que permitem a continuidade do modo de produção capitalista. De modo que, da mesma forma que o direito à moradia, há que se manter um nível de degradação – no mínimo constante – do meio ambiente a fim de permitir a reprodução da mais-valia, o que é incompatível com a concreção da justiça socioambiental.

Deve-se então perguntar, a princípio, se é a lei ambiental um verdadeiro óbice à satisfação do direito à moradia ou vice-versa e de que maneira sua conformação lógico-

jurídica encaminha e oferece soluções para os conflitos que surgem e se manifestam como uma situação de injustiça socioambiental. Com tal questão em mente, as contradições que compõem e movimentam todo o sistema técnico-jurídico, construído com o anunciado objetivo de realizar a defesa do meio ambiente, mantendo-o equilibrado, devem ser trazidas à tona, expostas naquilo que deixa claro o papel que esse sistema verdadeiramente cumpre na sociabilidade capitalista, inclusive o de obstar demandas sociais outras, também juridicamente formuladas.

Dessa maneira é que, mais do que analisar – de um ponto de vista individualizado e descolado de todo o seu contexto – o comportamento das instituições e dos atores públicos citados, este trabalho pretende ir além, trazendo as determinações e contradições que põem em movimento as relações sociais dentro da totalidade sob análise.

Assim, a investigação ora apresentada se conforma com a crítica marxista ao direito, cujas premissas são: "a visão da totalidade social, o exame das determinações dialéticas em questão e o desvendar da essência por trás das aparências na sociedade capitalista" (MENEZES, 2017, p. 8). E, mais, ao pretender contribuir para a transformação social diante de problemas apresentados com base nessa teoria, tendo como fundamento o reconhecimento daquelas contradições, há que se ter em conta que não serve o materialismo dialético para manusear categorias jurídicas de modo que não seja extrínseco ao direito. Ou seja, as contribuições apresentadas não podem ser internas à dogmática jurídica (MENEZES, 2017), exatamente porque a estrutura interna do direito é necessariamente positivista, insubmissível à dialética, ao contrário da luta pelos bens e demandas objetos dos direitos (CORREIA, 2013). Assim, por exemplo, o trabalho não se direciona a propor alterações na lei ou em sua interpretação, tampouco nas estruturas administrativas voltadas à execução ou à fiscalização das leis.

Para cumprir com o compromisso de rigor metodológico que deve pautar um trabalho acadêmico e conforme a lógica de abordagem imposta pelo método adotado, o estudo começa por tratar de seu objeto primário, que consiste na referida ACP e nas ações estatais correlatas, por meio de seus autos. Analisa, a seguir, o contexto histórico e jurídico que cerca o objeto, encerrando o percurso com a reconstrução, de forma integrada ao contexto, do próprio objeto primário. Nessa perspectiva, parte-se do caso concreto da ocupação da Estrada do Engenho e da respectiva ACP e, após o aprofundamento em seus determinantes – jurídicos, históricos, sociais, ambientais e

econômicos, dentro dos limites estritos ditados pelos objetivos do trabalho –, retorna-se ao caso concreto, munidos dos fundamentos necessários para interpretá-lo.

1.6.4 Etapas da pesquisa

O Quadro 1 indica as etapas da pesquisa:

Quadro 1 – Etapas da pesquisa.

1. Estudo do caso especificado nos objetivos da pesquisa, através da análise da Ação Civil Pública e documentos pertinentes, como as diretrizes da ONU para o direito à moradia.
2. Estudo das categorias teóricas de pesquisa — direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado, justiça socioambiental e seus determinantes materiais, no contexto da cidade de Pelotas/RS.
3. Discussão dos resultados do estudo de caso, com a reconstrução concreta do objeto primário de acordo com as premissas do método eleito.

Fonte: elaborado pelo autor.

A construção do primeiro objetivo específico do trabalho – analisar as ações da administração pública municipal, do Ministério Público e do Poder Judiciário no caso da ocupação da Estrada do Engenho – teve como base os autos da ACP nº 022/1.14.0007280-6 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPE/RS) face ao Município de Pelotas e cujo objeto é a ocupação da Estrada do Engenho. São os autos a fonte primária da análise documental empreendida; eles incluem o Inquérito Civil realizado pelo MPE/RS, prévio à ACP, e compreendem todas as ações tomadas e as informações requisitadas pelos órgãos de representação judicial, as medidas tomadas pelo Município – antes e depois das requisições – e as consequências diretas de tais ações e medidas. Também se fez buscas por documentos adicionais, conforme questões e necessidades surgiram. Nesse sentido, foi incluído nas análises deste Capítulo o inquérito realizado pelo MPF (BRASIL, 2009), com o mesmo objeto. O detalhamento da ação está atualizado com os andamentos acontecidos até abril de 2022.

O segundo objetivo específico – descrever e analisar a conformação histórica das normas e políticas públicas do direito à moradia, inclusive em sua intersecção com o direito ambiental, identificando seus limites e condicionantes e perfazendo a crítica marxista ao direito – foi desenvolvido sobre as bases teórico-abstratas do trabalho, no Capítulo 3. Essa etapa foi construída a partir do referencial teórico marxista posto

(PACHUKANIS, 1988; ALTHUSSER, 1979; 1996; 1999; MASCARO, 2014; 2013; 2017; 2019; NAVES, 2011; KASHIURA JR., 2011; 2015, entre outros), bem como daqueles que, segundo a linha materialista de interpretação, ofereceram o devido aporte ao desenvolvimento dos necessários tensionamentos teóricos e analíticos que emergem da investigação sobre a ACP e seus contornos sócio-históricos.

O terceiro objetivo específico — identificar a conformação legislativa, socioambiental, econômica e política do direito à moradia na cidade de Pelotas/RS, enfatizando as respectivas influências na ocupação da Estrada do Engenho, desde a perspectiva do direito à moradia em conflito com o direito ao meio ambiente equilibrado e da justiça socioambiental, explicitando sua constituição material — foi desenvolvido no Capítulo 4. Formulam-se, nesse capítulo, considerações analíticas sobre o tratamento dado, em nível municipal, às questões referentes à moradia e ao meio ambiente, a partir do que se verificou nos autos da ACP e do estudo sobre a ocupação. Uma vez desenvolvidas as bases teóricas necessárias às abstrações, o trabalho se baseou em pesquisa bibliográfica e documental. Utilizou-se, para tanto, outras obras (livros, revistas, periódicos, trabalhos completos em anais de congresso, teses e dissertações) acerca dos temas em questão, voltados à realidade local. Assim também a documentação relativa ao território de Pelotas, produzida pela administração pública: mapas, listagens e arrolamentos, legislação e registros de atos administrativos. A coleta do material necessário se fez na internet, bem como junto aos Poderes Judiciário e Executivo locais, com as devidas autorizações⁸.

Por fim, os resultados deste estudo foram construídos a partir de uma abordagem baseada na crítica marxista ao direito. O referencial teórico, devidamente explorado, permitiu a reconstrução concreta do objeto primário, isto é, as ações estatais referentes à ocupação da Estrada do Engenho no âmbito da ACP, de acordo com as premissas do materialismo.

⁸ Os autos do processo foram obtidos junto à 4ª Vara Cível de Pelotas. As apresentações acerca da regularização fundiária (ALVES, 2017), junto ao próprio autor.

2 A OCUPAÇÃO DA ESTRADA DO ENGENHO: CONFLITO JUDICIAL A PARTIR DOS AUTOS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ACP) Nº 022/1.14.0007280-6

O presente Capítulo dedica-se a detalhar a atuação do poder público municipal pelotense e dos Ministérios Públicos Estadual e Federal dentro do conjunto de ações que integram o contexto material da ACP n.º 022/1.14.0007280-6 (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Além da ACP, originada de Inquérito Civil (IC) desenvolvido pelo Ministério Público Estadual (MPE/RS) e cujos autos integram a inicial da ACP, os fatos também foram apurados e descritos pelo Ministério Público Federal (MPF), o que está consolidado no IC n.º 1.29.005.000200 – 2009 – 95 (BRASIL, 2009).

Todos esses procedimentos tiveram seus autos analisados, configurando a base documental para a análise feita nesta etapa do trabalho. A fim de deixar bem claro o funcionamento do processo judicial, apresenta-se ao final deste Capítulo uma linha do tempo mostrando os principais eventos de cada um dos procedimentos. Por se tratar da primeira etapa da pesquisa, a apresentação ora feita se afigura mais descritiva e menos analítica, deixando aos Capítulos 3 e 4 o trabalho consolidado de análise teórica conceitual abstrata. O que, longe de ser algo que escapa ao método, é nele pressuposto: o objeto, de início, está despido de suas características mais concretas, materiais, que se apresentam ao pesquisador ao final, quando postas e compreendidas todas as contradições que o constituem e contextualizado o objeto na totalidade de que faz parte. Por outro lado, o processo judicial em si, com suas próprias contradições, será sempre um retrato imperfeito da realidade material da qual trata (NETTO, 2011).

Como primeiro passo, convém esclarecer as competências e atribuições dos citados ministérios públicos e o porquê da intervenção de ambos. Em primeiro lugar, há que se notar que a competência legislativa em matéria ambiental é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, VI, CRFB/88), sendo também competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI, CRFB/88).

Em complemento à competência dos entes, a atuação dos ministérios públicos é definida pelo interesse presente na causa, seja federal ou estadual/municipal. No caso de interesse mútuo, como ocorreu no caso sob análise, há a possibilidade de

ação administrativa concomitante – o que efetivamente aconteceu, com dois inquéritos civis, um em cada âmbito.

Feitos tais esclarecimentos, os próximos subcapítulos são dedicados a descrever, com as necessárias minúcias, o desenrolar do processo judicial sobre a ocupação da Estrada do Engenho.

2.1 DENÚNCIAS, ABERTURA DOS INQUÉRITOS CIVIS E PRIMEIRAS AÇÕES DO MUNICÍPIO

Os primeiros movimentos registrados remetem ao ano de 2006, quando a Promotoria especializada do MPE/RS, em julho daquele ano, tendo recebido uma reclamação supostamente anônima, solicita à Polícia Militar (Divisão de Policiamento Ambiental) a verificação da "existência de loteamento e/ou ocupação clandestina nas margens do Canal São Gonçalo, entre o Engenho Pedro Osório e o Clube Veleiros Saldanha da Gama" (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 12).

Em resposta ao MPE/RS, o comando da Polícia Ambiental encaminha relatório em que identifica "doze (12) terrenos marcados, alguns já cercados e três (3) casas construídas com madeiras". Adiciona que encontrou outra ocupação, "antiga", na qual identificou outros cinco moradores que lá estavam há mais tempo, entre quinze e seis anos, além de mais quatro que não estavam presentes. Anexa também uma lista dos posseiros, encaminhada a um vereador do município, que requeria a extensão de rede de água na área ocupada (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 14). A citada lista consiste em um abaixo-assinado, subscrito por doze pessoas, que solicitaram ao citado vereador a extensão da rede de água "às margens do Canal São Gonçalo" (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 16). Nas p. 66-67 do mesmo documento, um então deputado estadual surge como destinatário de pedido semelhante, tendo ele, inclusive, solicitado ao MPE/RS, em maio de 2008, que tomasse as providências para a solução do problema da ausência de rede de água e esgoto na região da Estrada do Engenho.

Os elementos até então colhidos justificaram a abertura do Inquérito Civil pelo Ministério Público Estadual (MPE) em setembro de 2006, com base na possível ocorrência de "danos ao meio ambiente, através da ocupação clandestina às margens do Canal São Gonçalo, entre o Engenho Pedro Osório e o Clube Veleiros" (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 11). As primeiras providências, dentro do citado inquérito, envolveram

a busca de diálogos com as secretarias do município diretamente ligadas às questões emergentes na situação: Secretaria de Urbanismo (SMU), Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA) e Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária (SHRF).

A primeira reunião entre o MPE e as secretarias do município ocorreria somente em maio de 2007. Os encaminhamentos dessa reunião referiram-se à realização, por parte das três secretarias citadas, de levantamentos socioambientais e socioeconômicos da área, bem como de cadastro das famílias que lá moravam (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 32). Os primeiros levantamentos apontaram cerca de 20 famílias presentes no local e dividiram a área em duas: a dos "posseiros antigos" e a dos "ocupantes", que seriam as novas invasões (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 58). É introduzida também a figura de um proprietário da área.

O proprietário, em outubro de 2008, apresenta o contrato particular de compra e venda (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 84-87) pelo qual adquiriu área ao longo do Canal São Gonçalo, descrita no instrumento: "fração que ficou isolada do todo da propriedade [do vendedor] quando da construção do dique/estrada que margeia o canal do São Gonçalo, limitando-se, dita fração, ao Norte, com o referido dique/estrada" e, "ao sul, pelo canal do São Gonçalo". Afirma que o próprio poder público municipal fornece o aterro para as ocupações, tendo inclusive fotografado caminhos da Subprefeitura do Porto descarregando aterro no local. Cabe referir que não se trata da propriedade de toda a margem, mas, sim, de trecho de cerca de dois hectares, local de algumas das ocupações mais recentes.

A partir desse momento do procedimento, os ofícios elaborados pelo MPE/RS passam a mencionar "a ocorrência, em tese, do crime previsto no art. 63 da Lei dos crimes ambientais"¹, estando o foco, portanto, na conduta individualizada dos ocupantes e na esfera criminal. Nesse sentido, a questão da moradia é encarada como causa do problema ambiental.

No final de 2008 e início de 2009, ocorrem novas ações por parte do poder público, consignadas em relatórios de vistoria, autos de infração e notificações para cumprimento da legislação ambiental, bem como fotografias das ocupações. Os autos

¹ Trata-se da Lei Federal nº 9.605/1998 (BRASIL, 1998a), que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Na Seção IV, a Lei tipifica os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, entre eles o do art. 63: Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida: Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

de infração e notificações são referentes a ocupações em APP, incluindo criação de animais, depósito de lixo no leito do canal (no curso d'água) e construções dentro da área de preservação. As notificações determinavam um prazo de 90 dias para todos os notificados se retirarem da área de preservação ambiental. É anexado laudo fotográfico, correspondente a uma vistoria realizada em setembro de 2008 (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p.105–113).

Paralelamente à investigação que ocorria no âmbito do MPE/RS, em outubro de 2009, após denúncia realizada pelo Clube Veleiros Saldanha da Gama², foi instaurado procedimento administrativo pelo MPF (BRASIL, 2009), visando averiguar a ocorrência de dano ambiental. Na denúncia (BRASIL, 2009, p. 3–5), uma peça de três páginas, o Clube se apresenta como permissionário da área de marinha (bem da União)³ em que está a ocupação sob estudo. Menciona enfrentar "problemas com os invasores", os quais culminaram em duas ações de reintegração de posse, em que figurou como autor, e uma usucapião, como parte ré.

Na denúncia, o Clube informa ter notificado o poder público diversas vezes, "de modo informal", sobre construções que reputa irregulares, em frente e ao lado de seu estabelecimento, não tendo tais notificações surtido efeitos. Aponta e capitula os crimes que ele mesmo identifica terem sido cometidos pelos invasores: (i) promover construção em solo não edificável (Lei Federal nº 9.605/1998, art. 64) (BRASIL, 1998a); e (ii) invadir terras da União, com intenção de ocupá-las (Lei Federal nº 4.947/1966) (BRASIL, 1966). Encerra requerendo a remoção imediata de todas as construções apontadas como irregulares, bem como a instauração de ação penal para apuração dos crimes apontados.

Adicionalmente, em dois momentos da denúncia, o Clube aponta a si mesmo como "permissionário" e portador de "responsabilidade" sobre a área em questão, pelo que teria o dever de denunciar as irregularidades. Tais informações estão grifadas na peça, junto com o despacho à caneta do membro do MPF, que, ao mesmo tempo em que determina a abertura de Procedimento Administrativo de investigação, impõe

² O referido Clube Veleiros Saldanha da Gama está localizado a poucos metros da ocupação, tendo suas instalações entre o Canal São Gonçalo e a Estrada do Engenho/dique. Trata-se de um clube social destinado aos proprietários de embarcações esportivas, contendo instalações para manutenção, ancoradouros e a infraestrutura correspondente.

³ O regime dos bens da União está disposto especialmente na Lei Federal nº 9.636/1998 (BRASIL, 1998b) e no Decreto-Lei Federal nº 9.760/1946 (BRASIL, 1946).

solicitar ao denunciante que apresente o documental que sustenta a alegação de que seria permissionário da área.

Como desdobramento da denúncia, foi instaurado pelo MPF o Procedimento Administrativo preparatório, consistente em etapa prévia ao Inquérito Civil (BRASIL, 2009). Posteriormente, em novembro de 2009, o Clube, alegando represálias por parte dos invasores, protocolou um requerimento de desistência do feito (BRASIL, 2009, p. 45-46), bem como a desconsideração da determinação pela qual teria de apresentar os documentos relativos à sua condição de permissionário. Neste momento, cabe esclarecer que procedimentos que envolvem interesse público, como crimes ambientais, cuja ação penal é pública incondicionada (art. 25 da Lei Federal nº 9.605/1998) (BRASIL, 1998a), têm seu desenrolar independente da vontade do denunciante, mesmo que este seja parte formal. Não obstante, a questão da comprovação da legitimidade do Clube Veleiros Saldanha da Gama como permissionário e, conseqüentemente, responsável pela área em questão, foi retomada adiante no procedimento.

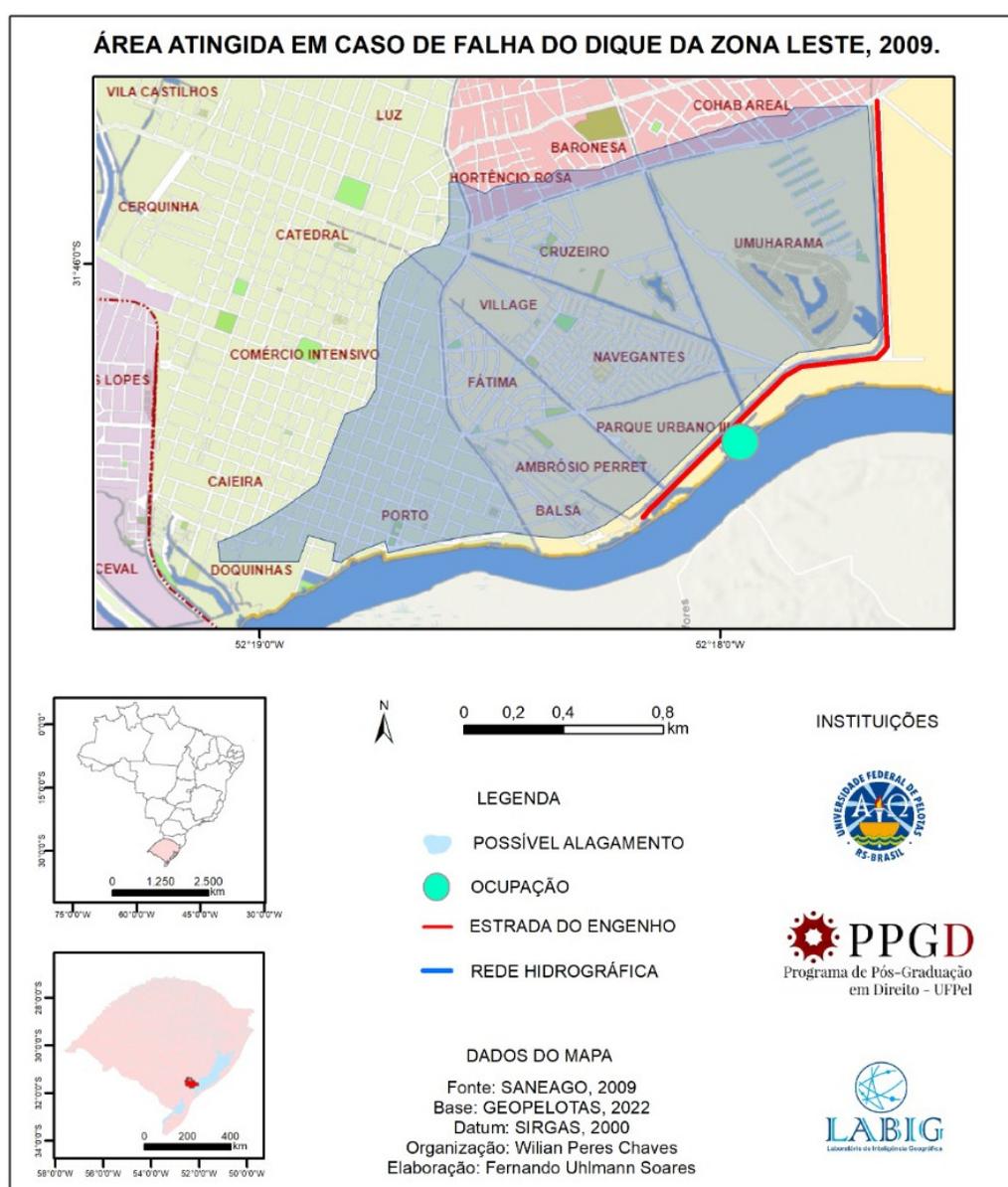
Em outubro de 2009 o MPE/RS começa a notificar os moradores a prestar depoimentos (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 91-93 e 98). Das declarações dadas, podem-se auferir várias informações: (i) na p. 94 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), o depoente afirma morar no local há 15 anos, tendo adquirido a posse de pessoas que estavam lá havia 20 anos. Declara que "algumas famílias são de pescadores, mas outras não, possuindo, inclusive, casas em outros locais"; (ii) na p. 95 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), outro depoente afirmou residir no local há três anos, exercendo a atividade de pescador e tendo conhecimento de famílias residentes no local há cerca de 50 anos, bem como de pessoas que vendem posses de terrenos na área; (iii) na p. 100 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), outro depoente informa que, em abril de 2010, lá estava havia 9 anos e que fazia reciclagem de resíduos sólidos e fretes, afirmando também que a ocupação crescia desde que lá fora morar.

A ocupação continua a se expandir. A SQA resume assim a situação em dezembro de 2009:

- a) Trata-se de ocupação irregular para moradia [. . .]; b) [. . .] em forma de construções de madeira na barranca do Dique de Contensão (sic) das cheias Zona Leste, conhecido como estrada do engenho; c) Os moradores ocupam o talude de 45º do dique, bem como a área de banhado contígua ao mesmo; d) Ocupam o local, cerca de 30 famílias, incluindo pescadores, os quais utilizam o local para atracação de barcos de pesca de pequeno porte; e) A área se constitui em banhado contígua a curso de água, caracterizando-se como Área de Especial Interesse

Ambiental, consoante Plano Diretor; f) Tramitam nesta secretaria processos referentes ocupação (BRASIL, 2009, p. 127).

Em dezembro de 2009 é elaborado relatório pelo Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas (SANEP), em que é realizado extenso detalhamento das funções do dique, sua conformação física e importância (a seguir, o Mapa 1, página 40, mostra a área potencialmente alagável no caso de inutilização do dique). O relatório conclui que a desocupação permanente da crista e taludes do dique é essencial para sua preservação (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 134-140).



Mapa 1 – Área alagável de Pelotas/RS caso ausente o dique da Estrada do Engenho.
Fonte: adaptado de Rio Grande do Sul (2014, p. 139).

Isto posto, conforme as informações dos autos, as denúncias sobre a ocupação ocorreram pela expansão do espaço ocupado e do número de ocupantes, visto haver habitações antigas ao lado das novas. O foco das autoridades se coloca na tipificação das condutas dessas pessoas em crimes ambientais e não faz nenhuma distinção entre os grupos de pessoas que compõem o universo de ocupantes; exceção feita àquela referente ao tempo em que passaram a morar no local. Lembre-se que existem ali comunidades tradicionais, cuja proteção é garantida por lei ⁴.

Observa-se, primeiro, um padrão reativo nas ações do Executivo municipal, que se limitou a agir após provocado pelo MPE/RS; como consequência, surge outro aspecto: a ausência total de políticas e ações coordenadas, tanto ambientais como direcionadas à moradia, para a área em questão. Outra informação importante e que será aprofundada em tópico futuro é o ritmo de aumento da população no local: de 20 (vinte) famílias informadas no levantamento feito no final de 2007 para 30 (trinta) famílias em dezembro de 2009. Por último, surgem nomes de políticos locais como destinatários de pedidos de instalação de infraestruturas e aparelhos públicos, o que constitui, como se trata em tópico adiante, outro aspecto comum nos processos de ocupação irregular e posteriores consequências: o seu uso como capital político.

Entende-se que os referidos aspectos estão relacionados e derivam da conformação estrutural do Estado, conectada ao modo de produção capitalista vigente. As ações estatais são sempre contingenciais e limitadas à reprodução das relações sociais, de acordo com o quadro delimitado pelo direito. Assim, as políticas públicas são subordinadas e limitadas pelas ações e necessidades do capital. Por sua vez, constatou-se o fato de a população recorrer aos integrantes do legislativo como forma de efetivar suas necessidades (lembrem-se as solicitações feitas diretamente a políticos locais e as destes ao MPE/RS), o que é uma decorrência do sistema político representativo e, ao mesmo tempo, um dos modos de perpetuação de suas peculiaridades. De toda forma, as análises apresentadas nos capítulos seguintes procuram dar o tratamento necessário a esses aspectos.

⁴ O Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017a) instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e as define como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”, identificando como tais os povos indígenas, os quilombolas, as comunidades tradicionais de matriz africana ou de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, os pomeranos, entre outros.

2.2 CONTINUIDADE DOS INQUÉRITOS CIVIS E AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em julho de 2010, um ofício da SQA de Pelotas (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 132-133) em resposta à solicitação do MPF afirma que a SRFH visitou 57 famílias no local, tendo realizado o cadastramento de 12 delas. O mesmo ofício relata as dificuldades encontradas nas visitas: muitas pessoas sem documentos pessoais de identificação, recusando-se a responder perguntas ou mesmo a se identificar, e por vezes fugindo dos locais, em atitude de compreensível e evidente desconfiança das autoridades. O ofício encerra informando a previsão de construção de 600 a 800 moradias em outros locais, no contexto do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), faixa de zero a três salários-mínimos. Vincula, dessa forma, a desocupação do local à construção dessas moradias, ao mesmo tempo em que declara a necessidade de continuidade das ações das secretarias municipais, com "responsabilização dos infratores causadores de danos ambientais, bem como aplicar o preceito secundário da norma, quais sejam: multa simples, multa diária, desocupação ou destruição das obras" (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 133).

Em atenção ao relatório do SANEP de dezembro de 2009 (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 134-140), em novembro de 2010 a SMU encaminha ofício (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 142) em que identifica a necessidade de "ação imediata do Poder Público Municipal", com a "desocupação do dique". No mesmo ofício, afirma ainda o então Secretário de Urbanismo que a "moradia [...] é relevante mas não se sobrepõe ao meio ambiente e principalmente à segurança de inundações que o dique garante ao nosso município".

Em abril de 2011 nova vistoria foi realizada no local (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 114-132). Foi feita, ainda, uma comparação com a outra vistoria, de setembro de 2008 (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 109-113), tendo o relatório concluído que, em três anos, era observável "o impacto ambiental sobre o biossistema de s do Canal São Gonçalo e do talude do dique de proteção contra as cheias, pela ocupação em APP, que inviabilizou o monitoramento e o acesso ao corredor de manutenção do dique" (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 114). No mesmo relatório é detalhada a situação encontrada em abril de 2011:

A área de levantamento pós ocupação espontânea (sic) está dividida em três regiões distintas conforme a situação social e de degradação ambiental da APP compreendida entre a Reitoria da UFPel no antigo frigorífico Anglo e o extinto Engenho Cel. Pedro Osório.

A primeira área [...] entre a Reitoria da UFPel e o início da Rua Tiradentes [...] é constituída pelas ocupações, já consolidadas, Paulo Guilayn e Balsa há mais de 30 anos, mas com o agravante de que no trecho da ocupação da APP, na margem do Canal São Gonçalo além das residências em alvenaria, muitas assobradadas, vários estaleiros sem licenciamento ambiental se instalaram e produzem um impacto ambiental alto no local. Neste trecho observa-se uma maior degradação do dique de proteção contra as cheias, até mesmo com retirada de material da crista do talude para aterramento de terrenos ocupados junto a APP, o que coloca a região sob constante risco de enchentes e alagamentos pois deixa o sistema de proteção vulnerável.

A segunda área compreende o trecho entre o início da Rua Tiradentes na zona da Balsa, onde se instalou um bar que implantou uma área de lazer e uma praça mantida pelo mesmo. O trecho é finalizado com o terreno do Clube Veleiros Saldanha da Gama, clube associativo que recebe em seu ancoradouro barcos e não possui licenciamento ambiental, além de construir ao longo de sua frente e no talude do dique um muro que poderá acarretar problemas ao mesmo.

A terceira área é [...] do clube até o Engenho Pedro Osório, constituída por uma recente ocupação formada por um aglomerado de famílias de pescadores em sua maioria com atividade não regularizada, que vivem em conflito com os novos ocupantes que sobrevivem da catação de resíduos urbanos e aterram os canais e s da margem do canal reduzindo a área do corpo hídrico onde os "pescadores" desembarcam (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 131–132).

O relatório apresenta a informação de que o Clube Veleiros Saldanha da Gama, autor da denúncia que originou o inquérito civil desenvolvido pelo MPF (BRASIL, 2009), além de não possuir licenciamento ambiental, é autor de danos ao dique, através da construção de um muro (Figura 1, página 44).

Em maio de 2011 ocorre a primeira reunião do Grupo Ambiental, composto por integrantes do MPE/RS, de secretarias do município (SMU, SQA), do Conselho Municipal de Proteção Ambiental (COMPAM), da Fundação Estadual de Proteção Ambiental – RS (FEPAM-RS) e da Polícia Ambiental (Brigada Militar) (PATRAM). Um desdobramento notável da reunião (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 103–104) é a decisão de elaboração, por parte da SQA, de projeto de lei para "aumentar as taxas de licenciamento e os valores das multas ambientais, bem como para aumentar o prazo de validade das licenças".

O processo, ainda tramitando no âmbito da Procuradoria da República do MPF como inquérito civil, só receberia atualização em novembro de 2013, quando o MPF contactou a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão do então Ministério do



Figura 1 – Fotografia do muro do Clube Veleiros Saldanha da Gama, construído sobre o talude do dique. Fonte: do autor (2022).

Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a respeito do caso. A resposta (BRASIL, 2009, p. 209) informava que, primeiro, toda a margem do canal fora objeto de cadastramento nas décadas de 1930-1940 do século XX, tendo os imóveis lá existentes sido inscritos como ocupantes; segundo, que a Secretaria não possuía atribuições em matéria ambiental e que o controle do uso do solo urbano era atribuição dos Municípios, consoante art. 30 da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

Ainda em novembro de 2013, novo ofício da SQA (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 214) relata que a única alteração na situação retratada em 2011 seria o "incremento de novas áreas ocupadas que desta feita se estendem por toda a estrutura do dique", com "destruição de áreas de mata ciliar, disposição irregular de resíduos das mais variadas características, construção de moradias, estabelecimentos comerciais e recreativos, dentre outros". O ofício volta a fazer referência ao PMCMV, por meio do qual seriam construídas moradias "através de iniciativa privada" e "em local próximo à ocupação priorizando os moradores que ocupam a orla do Canal São Gonçalo", sem, no entanto, entrar em detalhes sobre como, na prática, isso seria realizado.

Importante referir que os inquéritos civis trazem questões relevantes para esta pesquisa: (i) fica consolidada a informação de que o dique é utilizado há décadas (o

ofício da SPU cita que nas décadas de 1930-1940 do século XX foi realizado cadastro de imóveis ocupantes) como local de moradia e de atividade pesqueira de grupos que, como se verá adiante, podem ser identificados como comunidades tradicionais; (ii) é evidenciado que esse fato não se traduz em um tratamento diferenciado dessas comunidades pelo Poder Público, no contexto das ações executadas em resposta às demandas dos ministérios públicos; (iii) a quantidade de pessoas ocupando o local, que, como se verificou, era de 20 famílias no final de 2007 e 30 em dezembro de 2009, é computada em 57 famílias em julho de 2010. Isso demonstra que a visibilidade das ações estatais no local contribuiu para o aumento do fluxo de pessoas para a região, na expectativa da distribuição de propriedade de lotes, o que é a conduta padrão nesses casos, como se verá nos Capítulos 3 e 4.

Por outro lado, emerge a importância da manutenção da integridade do dique, aparentemente era ignorada, visto a liberdade com que o mesmo era danificado, inclusive pelo Clube que se afirmou responsável pela área e cujas instalações foram erguidas e mantidas sem licenciamento ambiental. Por último e mais importante, o poder público municipal, em relação a seu dever de efetivar o direito à moradia em consonância com o direito a um meio ambiente equilibrado e de oferecer outro local para as pessoas eventualmente removidas, é confessadamente refém do interesse privado em construir e oferecer essas moradias. Esses aspectos serão abordados ao longo do trabalho.

2.3 INÍCIO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Tendo em vista a continuidade da situação sem uma solução à vista, em 05 de maio de 2014 o Ministério Público Estadual ingressa com Ação Civil Pública em face do Município de Pelotas (RIO GRANDE DO SUL, 2014), com fundamento na omissão do ente municipal relativamente às invasões em APP sob sua responsabilidade. A inicial (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 2–10) faz uso de vários conceitos e remissões jurídico-legais, que serão agora detalhados.

Começa citando a Lei Estadual nº 11.520/2000⁵ (Código Estadual do Meio Ambiente) (RIO GRANDE DO SUL, 2000), que, em seu art. 155, I, definia como APPs "as áreas, a vegetação nativa e demais formas de vegetação situadas ao longo de

⁵ Revogada pela Lei Estadual nº 15.434/2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2020), que instituiu o novo Código do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul.

qualquer curso d'água". Na mesma Lei, o artigo 192, VI, atesta que as APPs não podem ser objeto de parcelamento urbano – o que comporta exceções exatamente no ponto em que a APP integra área de interesse social para fins de moradia, conforme é tratado adiante, no Capítulo 3.

A inicial aponta como fundamento, a fim de comprovar que a área apontada como invadida é uma APP, as definições do antigo Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965) (BRASIL, 1965) e da Resolução CONAMA nº 303/2002 (BRASIL, 2002), relativamente às extensões de áreas ao longo de curso d'água a serem assim consideradas. Da mesma forma dispõe o Plano Diretor de Pelotas (PELOTAS, 2008a), que marca a área de interesse, de forma expressa, como APP.

A fim de configurar o alegado conjunto de omissões por parte do Município, é citada a Lei Federal nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) (BRASIL, 1981), no ponto em que exige, no art. 10, prévio licenciamento ambiental para

a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (BRASIL, 1981).

A mesma Lei traz (art. 3º, III) um conceito de poluição como sendo

a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; afetem desfavoravelmente a biota ou as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; ou lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (BRASIL, 1981).

Após estabelecer os fundamentos, a peça apresenta um pedido de antecipação de tutela, que consiste em obrigar o Município a colocar placas informativas na área, notificar os moradores sobre a necessidade de desocupação e efetivar a remoção das famílias, bem como recolocá-las imediatamente em outro local. Os pedidos incluem a elaboração e execução de um Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD)⁶, a ser concretizado após a remoção das pessoas (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 8–9).

A partir desse momento, tramitam em paralelo a ACP, no âmbito da Justiça Estadual, e o Inquérito Civil no âmbito – ainda administrativo, portanto – do MPF. As ações do poder público municipal são instadas a partir dessas duas esferas e a

⁶ O PRAD era previsto no Plano Diretor de Pelotas (PELOTAS, 2008a) como medida relativa às áreas de preservação que sofressem degradação ambiental, objetivando a recuperação de suas funções ambientais.

documentação produzida é apresentada praticamente em duplicidade, ou seja, o que se produz no âmbito da ACP acaba por se reproduzir no Inquérito Civil federal.

A resposta do Município à inicial (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 203–207) foca primeiramente nos pedidos de antecipação de tutela. Quanto ao conteúdo, a peça se resume a atacar o caráter formal do pedido liminar, afirmando se tratar de pedido que, se deferido, esgotaria o objeto da ação, tendo cunho satisfativo (resolveria a ação antes de ser realizado o contraditório) e, portanto, vedado em sede de antecipação de tutela – art. 1º da Lei Federal nº 9.494/1997 (BRASIL, 1997), combinado com o art. 1º da Lei Federal nº 8.437/1992 (BRASIL, 1992). Afirma também que a ocupação não é recente e, fosse a solução independente de tempo e planejamento, já teria sido efetivada, não havendo *periculum in mora* (perigo na demora de uma decisão) evidenciado. A resposta cita também o nó jurídico da questão, o "conflito de direitos constitucionalmente consagrados: área de preservação permanente com ocupação irregular x direito de moradia" (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 207). Nesse ponto, resume-se a colocar que uma decisão definitiva do juízo exige solução exauriente, não cabível em sede sumária, ou seja, demandaria apreciação mais detida por parte do juízo, com a produção de provas e amplo contraditório.

Não obstante as objeções, o Município aceita providenciar parte do pedido liminar, como a colocação de placas informativas e a viabilização do projeto de moradias para alocação dos moradores removidos (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 194-200). Quanto ao último ponto, o Município argumenta que a única região com lotes disponíveis seria o bairro Getúlio Vargas; outro local não foi oferecido nem cogitado porque isso dependeria "da iniciativa privada" (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 209). Ou seja, dependeria de um empreendimento a ser executado pelas empresas de incorporação.

Tendo em vista os argumentos das partes, em outubro de 2014 o juiz do caso propõe que as mesmas entrem em acordo, sob a forma de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 221–222), o que é aceito em janeiro de 2015, ficando a cargo do MPE/RS a confecção da primeira minuta de acordo. Em 7 de abril de 2015, o MPE/RS apresenta a proposta de TAC (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 221-222).

Em abril de 2015, o MPF requisita informações a respeito do andamento dos processos de remoção das ocupações, recuperação e manejo das áreas degradadas e realocação das famílias (BRASIL, 2009, p. 313–320). A resposta, em outubro de

2015, veio por ofício da prefeitura de Pelotas, em que se anexou novo levantamento, consolidado em dezembro de 2014 (BRASIL, 2009, p. 324–325). O mesmo concluiu que o dique era utilizado como base de sustentação das casas lá construídas, havendo, em alguns locais, a alteração de sua estrutura com a realização de extração de materiais e aterros irregulares pelos moradores.

Na resposta, a SQA se manifesta no sentido de que "a remoção das famílias [...] não foi realizada porque [...] insistem em continuar no local ou querem ser realocados para uma área próxima, já que a maioria trabalha na atividade pesqueira" (BRASIL, 2009, p. 334). Anexa, nesse sentido, aproximadamente 75 fichas de relatório de visita domiciliar, em que são descritas a situação social e a identificação de cada família entrevistada (BRASIL, 2009, p. 335–410).

O citado levantamento anexo divide suas conclusões, como anteriormente feito, em três áreas. Importante destacar que a área inicialmente objeto do inquérito e posteriormente da ACP é a chamada de "terceira", entre o Clube Veleiros Saldanha da Gama e o Engenho Pedro Osório. As três, no entanto, são a mesma área de preservação ambiental do talude do dique (a estrada), que foi dividida para fins de abordagem e por estarem em estágios diferentes quanto a sua ocupação, em termos de tempo e de consolidação. Por isso mesmo, em se tratando do risco ambiental, o diagnóstico é comum para todas as áreas: o fato de o esgoto não tratado ser despejado diretamente no canal e nos banhados situados do outro lado do dique ou, na melhor das hipóteses, em fossas subterrâneas (BRASIL, 2009, p. 326–334).

Não obstante, a solução encaminhada pelas instituições é diversa em relação a cada uma das áreas citadas: as duas primeiras – incluindo o Clube Veleiros – são consideradas áreas consolidadas, enquanto a terceira é "mais recente", exigindo-se a remoção imediata dos ocupantes. Para tanto, ainda em outubro de 2015 o Município propõe a reversão de uma doação de área próxima às ocupações, concedida "há cerca de 40 ou 50 anos ao Clube Veleiros Saldanha da Gama", projetando-se essa reversão como forma de "compensação" pelo fato de o Clube não ter o devido licenciamento ambiental (BRASIL, 2009, p. 411). Trata-se de um grande terreno situado exatamente em frente às atuais instalações do citado Clube, a ele doado pelo poder público municipal.

Reunindo todas as informações postas, em 30 de outubro de 2015, o MPF emite diretamente ao Prefeito de Pelotas uma recomendação para que, com urgência,

tomasse as medidas para a remoção das ocupações e a realocação das famílias, o que basicamente é o objeto da ACP que tramitava na Justiça Estadual (BRASIL, 2009, p. 413–420).

Nesse momento, as decisões estão tomadas quanto às necessidades de ação e de destino das populações envolvidas. A remoção imediata afigura-se como interesse público, dada a importância – estrutural e ambiental – do dique. Transparece o fato de que os envolvidos – os ocupantes – tomaram parte do processo apenas como sujeitos passivos, sem jamais se manifestar de forma ativa sobre o próprio destino, mas apenas como perpetradores de ilegalidades. Não obstante isso, é importante lembrar que quem ocupa o polo passivo da ação é o Município de Pelotas e não as pessoas, dado o fato de ser àquele imputada a responsabilidade pela ocupação, oriunda, conforme as alegações, de sua inação relativamente à tutela da área do dique.

2.4 ASSINATURA E FASE DE CUMPRIMENTO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)

Após a apresentação da minuta do TAC em abril de 2015, a primeira manifestação do Município ocorre em março de 2016, quase um ano após. Além desse lapso inicial de tempo, basicamente consumido em tramitações internas à estrutura burocrática municipal, o Município impôs óbices à assinatura do TAC. Em abril de 2016, solicita a alteração do termo "20 habitações" para "20 lotes" (referente aos lotes que disponibilizaria àquelas famílias que aceitassem deixar a área imediatamente), esclarecendo que a obrigação nesse ponto se resumiria à regularização formal de propriedade e não à construção de moradias (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 388). Em junho de 2016, requer que se alterem os prazos para colocação de placas e se diminuam as multas por descumprimento (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 390).

Diante do impasse resultante da posição firmada pelo MPE/RS, de não aceitar as solicitações ulteriores do Município, a demora se estendeu por mais alguns meses. Após quase dois anos decorridos desde sua aceitação (ocorrida em janeiro de 2015), em 21 de novembro de 2016 foi assinado o TAC, na forma de acordo judicial entre o MPE/RS e o Município de Pelotas (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 412-415). O acordo dizia respeito somente à área de ocupação "não consolidada", localizada entre o Clube Veleiros e o Engenho Pedro Osório. O TAC, expressamente, excluiu das providências a

serem tomadas quaisquer novos ocupantes, o que significa que somente as famílias cadastradas no âmbito dos procedimentos realizados até então seriam contempladas pelas medidas de realocação. Excluíram-se, portanto, quaisquer pessoas que viessem a ocupar o local após a consolidação daquele cadastro.

Mediante o TAC, o Município se comprometeu a: (i) não permitir novas construções e ocupações nem ampliações em construções existentes na área citada; (ii) atualizar o cadastro dos moradores da área e notificá-los a respeito da situação de ilegalidade e de risco das moradias, bem como sobre a necessidade de desocupação das construções por razões de ordem ambiental e de segurança; (iii) inscrever todos os cadastrados em programas habitacionais, disponibilizando de forma imediata para aqueles que tivessem a intenção de desocupar o local 20 lotes situados no bairro Getúlio Vargas, Travessa Vinte e Um; (iv) adotar todas as medidas no sentido de retomar a área doada ao Clube Veleiros Saldanha da Gama, a fim de lá alocar as famílias que sobreviviam da pesca e desejassem permanecer nas proximidades; (v) realizar a remoção dos ocupantes, conforme itens anteriores; (vi) realizar a demolição das construções e a remoção dos dejetos; (vii) apresentar um Plano de Recuperação de Área Degradada da APP e cumpri-lo (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 412-415).

Em 15 de dezembro de 2016, o processo é declarado extinto (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 418), com a composição feita pelas partes, passando-se então à fase de cumprimento do acordo. Em 29 de maio de 2017, o MPE/RS se manifesta pela primeira vez após o processo, requerendo informações acerca do cumprimento (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 425). O Município informa, então, ter cumprido as cláusulas referentes à atualização do cadastro dos moradores da área e à colocação de placas informativas no local.

Especial atenção se dá ao cadastro dos moradores, realizado em março de 2017. Em relatório, o Município informa terem sido seladas 50 casas; apresentaram-se à Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária 48 famílias, enquanto outras 13 não compareceram. Informa ainda que oito casas "permaneceram sem selos por não serem consideradas moradias" (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 455-457). Nesse contexto, o selo significava a inclusão no cadastro dos contemplados com a decisão judicial, ou seja, as famílias ou casas sem selo não estariam abrangidos pelas medidas judiciais determinadas e não teriam direito aos lotes assim distribuídos.

Em julho de 2017, a mesma Secretaria informa acerca da "impossibilidade momentânea em inscrever as famílias invasoras em programas habitacionais, visto que inexistente programa e/ou ação habitacional em curso" (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 470). Em agosto do mesmo ano, o Município procedeu à autuação de todas as famílias que ainda se encontravam no local, tipificando a conduta dessas pessoas no Código de Obras de Pelotas/RS (PELOTAS, 2008b):

Art. 248 - Constituem infrações urbanísticas passíveis de penalidades: [...] I - Realizar obra sem aprovação de projeto ou sem licença de execução [...]; § 1º As multas previstas nos incisos I e II deste artigo serão majoradas no que couber, cumulativamente, quando a irregularidade for realizada em local onde se verifique, pelo menos, uma das características descritas nos incisos abaixo: I - Obra em solo não edificável, em logradouros públicos ou em áreas previstas para a implantação de obras ou logradouros públicos [...].

Os autos de infração determinaram, ainda, o prazo de 60 dias para que todos desocupassem o local (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 482–539). Observa-se que, mesmo estabelecidos em sentença judicial os direitos dos cidadãos a serem realocados – em outro local ou em loteamento a ser proximamente construído –, o uso da lei como instrumento de pressão e criminalização das pessoas em situação de vulnerabilidade foi a conduta eleita pelo poder público municipal para tentar viabilizar o cumprimento da decisão. É que o Estado, seu aparato jurídico e as instâncias de aplicação da lei assumiram, no estado pós-fordista, uma configuração que lhes imprimiu um papel de garante dos espaços e dinâmicas da acumulação privada (MASCARO, 2013), dentro das linhas do que se denomina estado policial, centrado na criminalização da pobreza (COIMBRA, 2006). Essas questões serão retomadas ao longo do trabalho.

Até então, portanto, verifica-se que a população diretamente afetada pela ACP ainda não havia se manifestado em seus autos. A mudança nesses rumos se dá a partir da ação dessa população, resultando na intervenção da Defensoria Pública Estadual. Esse é o objeto da seção seguinte.

2.5 INTERVENÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL E O PLANO POPULAR DA ESTRADA DO ENGENHO

Em agosto de 2017, através da Defensoria Pública Estadual (DPE/RS), um grupo de moradores alega desacordo com as condições do acordo judicial e ausência de representação jurídica no processo, requerendo-a por meio da Defensoria (RIO

GRANDE DO SUL, 2014, p. 480–481). Em outubro de 2017, os moradores, agora constituídos como uma associação⁷, requerem o acesso aos autos e o direito de participar de audiência, designada após a intervenção da DPE (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 557–558).

Em 2018, os moradores, com auxílio técnico das Universidades Católica e Federal de Pelotas (UCPel e UFPel), propuseram um plano de requalificação da área – o Plano Popular da Estrada do Engenho –, a fim de permitir a continuidade do seu acesso ao canal e a manutenção de suas atividades ligadas a ele, especialmente a pesca, o que acabou sendo acordado em audiência judicial, em maio de 2018. Como consequência, os prazos do TAC foram reajustados, em especial os relativos à obrigação de remover as famílias, tendo em vista a necessidade de realização das obras no local onde elas seriam alocadas (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 596).

As obras incluíam infraestrutura de água e esgoto, arruamento e pavimentação e a posterior entrega dos lotes, com recursos advindos do Fundo de Reconstituição de Bens Lesados (FRBL) do MPE/RS. A área em questão é a mesma que havia sido cedida ao Clube Veleiros Saldanha da Gama, situando-se imediatamente em frente ao Clube e, portanto, do outro lado do dique, não exatamente frente à ocupação, mas cerca de 500 metros dela distante (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 599).

O plano proposto, visando à permanência das pessoas na região,

[...] incorporou propostas relativas à escala da unidade habitacional, ao desenho do novo bairro, à qualificação das estruturas produtivas locais e à consolidação de um sistema de espaços livres públicos junto à orla do Canal São Gonçalo, preservando, desse modo, a coesão social da comunidade, seu patrimônio cultural e suas estruturas de subsistência. As alternativas para a permanência qualificada dos moradores ribeirinhos estão contempladas através de cinco eixos: a unidade habitacional, a urbanização, a Vila dos Pescadores, trabalho e renda e o Parque da Estrada do Engenho (CARRASCO et al., 2018, p. 571).

Além do loteamento, o plano previu a construção da Ilha de Pescadores, com estruturas coletivas destinadas a eles, e de um parque formado pela área ocupada, após sua desocupação e recuperação (Figura 2, página 53).

Ainda em 2018, a prefeitura iniciou as obras de terraplanagem, aterramento e nivelamento do terreno, o que foi concluído em março de 2019. Em outubro de 2020, após processo licitatório, foi firmado contrato para a construção de 22 residências e

⁷ Os moradores constituíram a Associação dos Moradores Ribeirinhos da Estrada do Engenho em assembleia geral, no mês de setembro de 2017 (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 576–591).

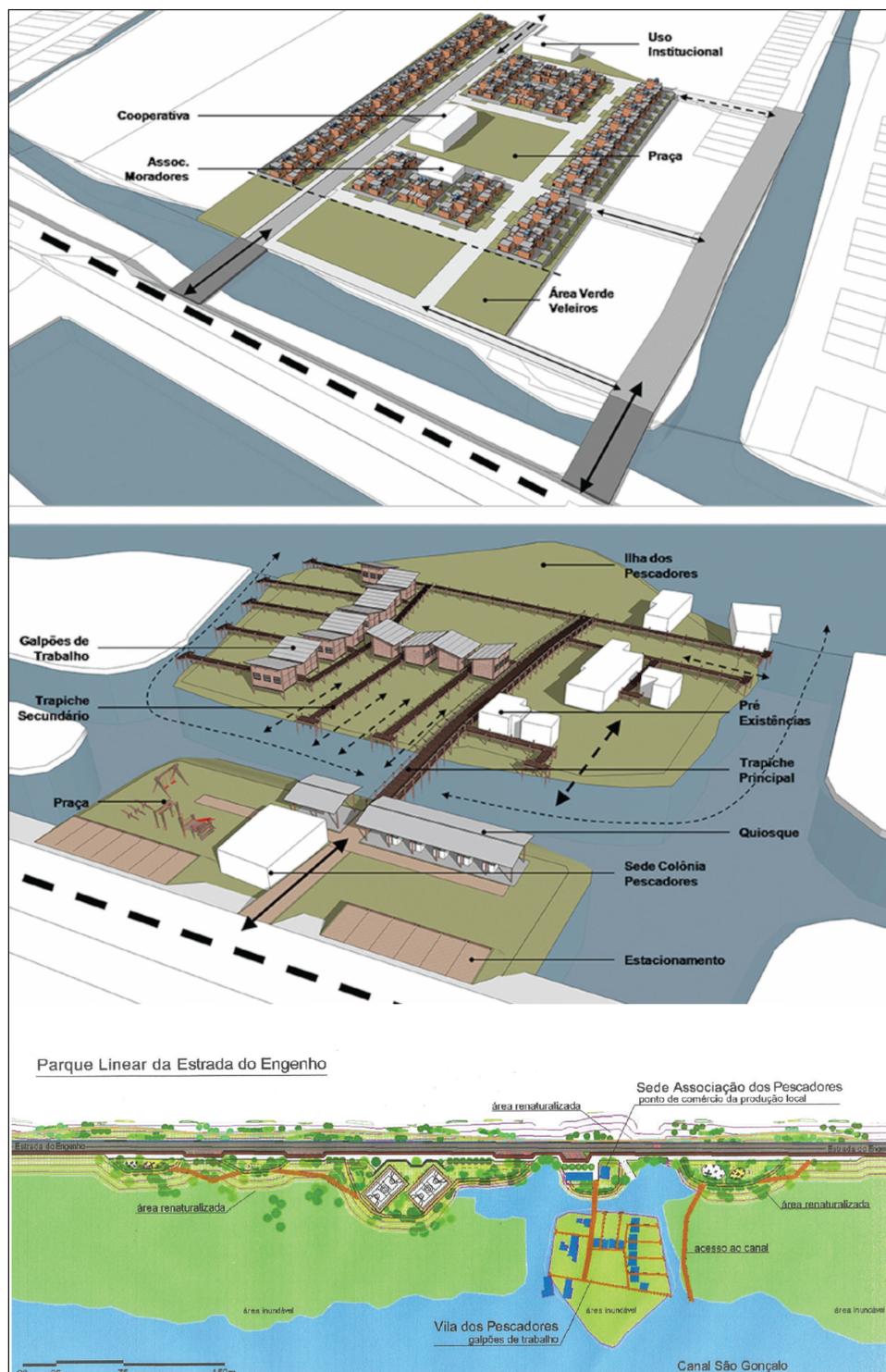


Figura 2 – Projeto do loteamento da Ilha dos Pescadores e do parque da Estrada do Engenho.
 Fonte: Carrasco et al. (2018).

de calçada e meio-fio, o que foi denominado "Loteamento Estrada do Engenho" (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 641). Passados quase dois anos, até abril de 2022, as obras não avançaram.

As Figuras 3 e 4, páginas 55 e 56 respectivamente, apresentam uma linha do tempo que faz referência aos principais fatos ocorridos durante o processo, antes e durante a ACP.

A referida situação retrata um quadro em que a demanda por habitação, objeto do direito à moradia, está sujeita a inúmeras limitações, condicionantes e mediações que, se não impedem sua consolidação jurídico-positiva, são, na prática, um óbice intransponível a seu exercício. Daí emergem questões, como: qual a distância das garantias constitucionais da moradia e do meio ambiente equilibrado para a concretização das demandas nelas contidas e o que ocupa o vão entre essas realidades? Como estão desenhadas as políticas públicas e a legislação sobre esses pontos? Quando há um conflito entre essas garantias, quais são as soluções legalmente previstas e o que, concretamente, é observado como conduta histórica da Administração Pública e das instituições da Justiça nesses casos? Os próximos capítulos buscam responder a tais questões. Nessa perspectiva, a investigação acerca dos elementos determinantes da situação concreta até então apresentada permitirá a reconstrução do objeto de estudo, de acordo com as premissas do método eleito. A isso se dedicam os próximos capítulos da dissertação.

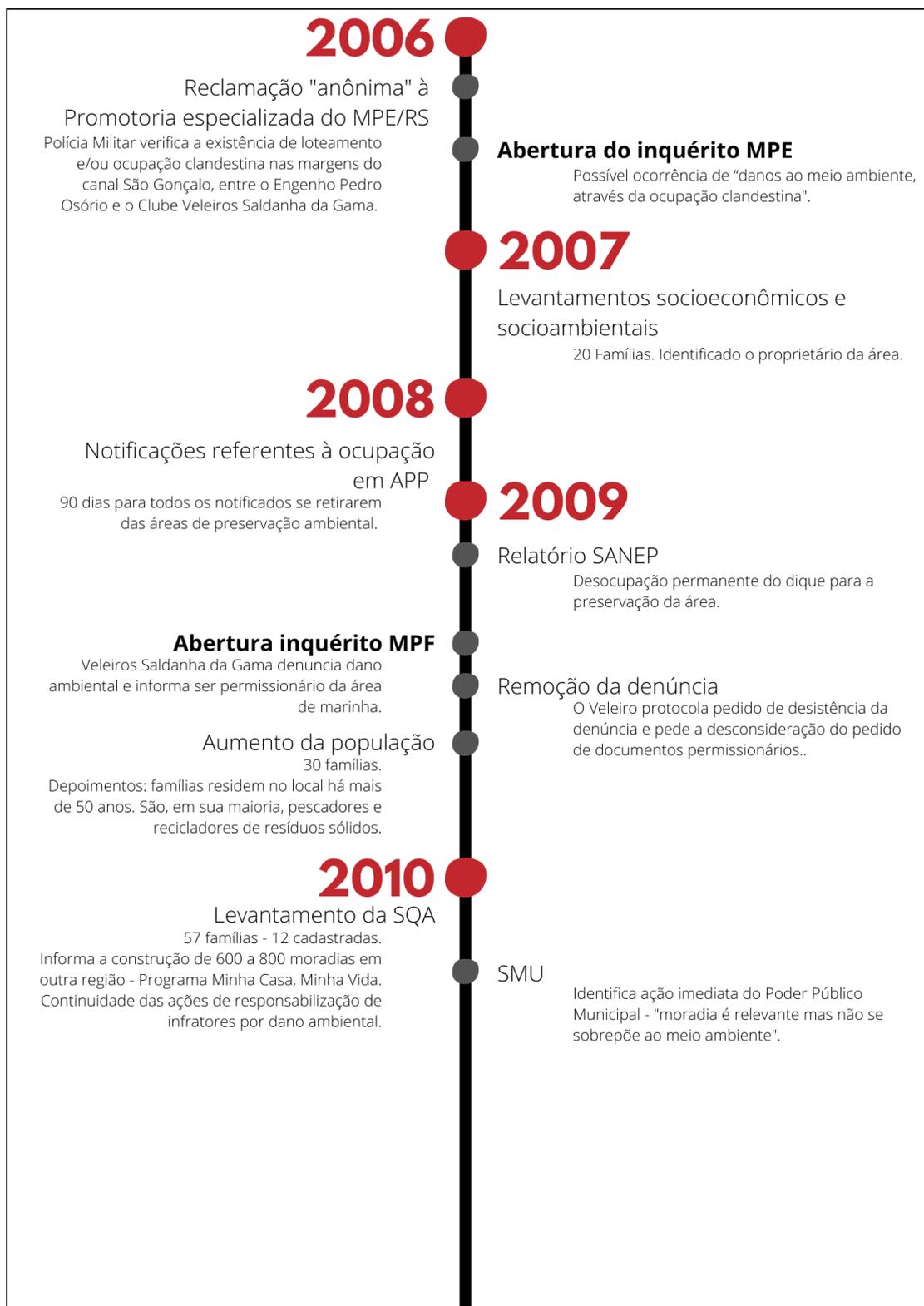


Figura 3 – Gráfico com a linha do tempo da ACP, primeira parte.

Fonte: elaborado pelo autor.



Figura 4 – Gráfico com a linha do tempo da ACP, segunda parte.

Fonte: elaborado pelo autor.

3 OS DETERMINANTES, CONDICIONANTES E MEDIAÇÕES DOS DIREITOS SOCIAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

Ao se tratar a moradia como um direito, há que se deixar claro o que esse direito abrange, definição proposta, neste trabalho, sobre as bases da teoria marxista. Em primeiro lugar, moradia tem a ver com um local, ou seja, com a terra. Com apoio em Harvey (1980), teórico marxista da geografia crítica, convém destacar que, sob o modo de produção capitalista, a terra e suas benfeitorias são mercadorias. Mais que isso, são mercadorias imóveis, indispensáveis – basta lembrar que um corpo físico, em qualquer momento, está ocupando um lugar no espaço – e, via de regra, permanentes. Maricato (2015) adiciona se tratar de uma mercadoria especial, condição de monopólio – uma vez que não existem dois trechos ou terrenos iguais, inclusive no que se refere à sua localização – e apta a captar ganhos, sob a forma de renda imobiliária.

Como mercadoria, a terra está vinculada à renda: parte do valor de troca que se destina ao seu proprietário e possuidor. Por depender da localização, a renda da terra determina seu uso (HARVEY, 1980), sendo, dessa forma, elemento essencial da dinâmica que desenha os padrões da própria cidade. Cidade que, enquanto mercadoria, é (re)produzida e consumida de acordo com as leis do capital. E a cidade é citada porque a moradia exige um pedaço dela: terra servida por infraestrutura e serviços, frutos de investimentos (MARICATO, 2013).

Além de terra, portanto, a moradia demanda financiamentos, em um duplo sentido: para a produção e para a aquisição – tendo, pois, vinculação com subsídios, com a macroeconomia e disputando investimentos com outros ativos financeiros (MARICATO, 2000). Isso interliga os mais diversos atores, que podem ou não se confundir: o proprietário do solo, o construtor, o usuário, o investidor, o corretor. Cada um opera com um sentido da mercadoria moradia, que assume um valor, seja de uso ou de troca, o que consagra o significado econômico da moradia.

O direito à moradia, desse modo, muito embora considerado um direito social, assume um caráter privado nas políticas públicas voltadas à sua concretização, haja vista ter como objeto uma mercadoria. Esse caráter se coaduna com o núcleo liberal da Constituição Federal, que assegura, na forma de um direito humano fundamental, a liberdade da propriedade, garantida pela forma jurídica do contrato (ACYPRESTE,

2017). A moradia, confundida com a propriedade, passa a ser o significado da liberdade de uma pessoa em relação às demais e ao Estado (COMPARATO, 1997). O direito social à moradia, portanto, só é merecedor de proteção se individualmente especificado e, ainda assim, de forma vinculada à figura do proprietário.

As pessoas estão, necessária e permanentemente, ocupando um espaço. O significado de uma ocupação dita irregular, como a que foi descrita no Capítulo 2, é o resultado do fato de que um grupo de pessoas está despida daquele pedaço de terra qualificada pelos serviços públicos. Pedaço que apresenta seu aspecto jurídico – a propriedade formalizada – e de fato – a terra em si. Elas continuarão tendo de ocupar um lugar no espaço, que será então um espaço de propriedade alheia ou público, sobre o qual recairá algum tipo de interesse público, inclusive o ambiental, e que pode ou não se sobrepor ao da moradia. Uma vez titulares proprietários da terra, entretanto, impõe-se a questão econômica: como proprietários, ergue-se o custo da manutenção da propriedade e o surgimento dos interesses ligados à incorporação e à expansão imobiliária, aspectos constituintes dos processos de financeirização da terra e da moradia, aprofundados mais adiante, neste mesmo Capítulo.

Os programas de financiamento habitacional e as políticas de regularização fundiária têm como pressuposto a distribuição de lotes e habitações como propriedades privadas de seus beneficiários, mesmo quando conferidos a grandes grupos de pessoas de classes vulneráveis. Essa é uma realidade reproduzida a partir de um desenho jurídico-legal que a garante e que se faz refletir em todas as políticas levadas a cabo em nome do direito à moradia. Tal dinâmica apenas favorece a poucos, mais especificamente uma classe específica, a dominante. Neste ponto, se dá a palavra a Henri Lefebvre, filósofo e sociólogo marxista:

percebe-se que a burguesia, classe dominante, dispõe de um duplo poder sobre o espaço: primeiro, pela propriedade privada do solo, que se generaliza por todo o espaço, com exceção dos direitos das coletividades e do Estado. Em segundo lugar, pela globalidade, a saber, o conhecimento, a estratégia, a ação do próprio Estado (LEFEBVRE, 2016, p. 55).

Quando cita o conhecimento e a ação do próprio Estado, não desconhece o autor que esse conhecimento e estratégia incluem a ideologia jurídica que atua sobre aquelas pessoas que não têm moradia. A mesma ideologia que rege todas as relações sociais e que as move a concretizar as ocupações, que visam, em última instância, transformar

o status jurídico da terra ocupada para terra apropriável e alienável, integrante então do circuito material das incorporações – o circuito do capital.

Por outro lado, o direito ao meio ambiente equilibrado é difuso e indivisível – seus destinatários incluem toda a sociedade, inclusive aqueles que ainda sequer nasceram (gerações futuras), projetando-se, portanto, no tempo e no espaço. E isso porque o meio ambiente é uno, não divisível, intrinsecamente interdependente. Qualquer ação do homem sobre o meio, em qualquer sítio do planeta, terá reflexos não só imediatos e locais, mas no meio ambiente como um todo e também com relação às gerações futuras (MIRANDA et al., 2008, p. 31–34).

As garantias jurídicas estabelecidas em favor do meio ambiente têm relação direta com os espaços, a terra, e, portanto, com a moradia. As agressões ao meio ambiente relacionadas com os processos de segregação espacial, de que resultam os conflitos fundiários e ocupações em áreas de interesse ambiental, como aquela objeto da pesquisa, têm sua origem na dinâmica que envolve a significação da terra como mercadoria. E essa significação tem como um dos seus componentes-base o direito, por isso a necessidade da análise da construção jurídica em torno dos direitos em questão.

No subcapítulo seguinte, o trabalho dedicou-se a detalhar a proteção jurídica conferida aos direitos objetos da pesquisa, fazendo as necessárias conexões com os seus determinantes materiais.

3.1 AS GARANTIAS LEGAIS DA MORADIA

3.1.1 Moradia na Constituição Federal de 1988: os limites dos direitos sociais

O primeiro ponto, ao se abordar o direito à moradia, é determinar o alcance dessa expressão, de acordo com o objetivo do trabalho. Por "direito à moradia" não se deve entender somente a necessidade humana de habitação, garantida por meio de uma norma jurídica. Ao se compreender os direitos humanos como os processos de lutas pela transformação da realidade (FLORES, 2009a), afastadas quaisquer ilusões normativas (MASCARO, 2017), o direito à moradia será também discurso político, instrumento da luta por moradia e de "incitação de contradições no interior do próprio sistema jurídico" (MENEZES, 2017, p. 16).

Em termos estritamente jurídico-positivistas, o direito à moradia é direito fundamental social, elemento essencial da ideia de dignidade humana (MASSAÚ; CRUZ, 2017, p. 138), disposto na CRFB/88, em seu artigo 6º (BRASIL, 1988). Essa positivação foi concretizada por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000 e é oriunda de compromisso internacional assumido pelo Estado brasileiro na Conferência Habitat II, de Istambul, Turquia, ocorrida em 1996 (VIANA, 2000).

Os documentos internacionais trazem ainda um qualificador ao conceito: trata-se de direito à moradia adequada, não a qualquer moradia. O que configuraria essa adequação é explicado no Comentário geral nº 4 ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1991): a) segurança legal da ocupação; b) disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infra-estruturas; c) acessibilidade (financeira); d) habitabilidade; e) facilidade de acesso; f) localização; g) respeito pelo meio cultural.

Lembre-se que, em relação aos direitos sociais, um longo caminho de evolução doutrinária se fez cumprir até que fosse delineada a concepção atual sobre sua efetividade e significado. Desde as teorias das gerações dos direitos humanos, que, ao especificar os direitos sociais como direitos a prestações estatais, os conectou a políticas e investimentos públicos até as atuais concepções, que entendem que quaisquer direitos humanos têm custos – exemplo é o direito à liberdade, que pressupõe o aparato estatal de segurança pública.

Como direito social constitucional, visto e definido a partir de uma perspectiva positivista-idealista, é dotado de natureza eficaz plena e exigibilidade imediata, tendo em vista a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos (PIOVESAN, 2015, p. 175). Mesmo por essa perspectiva, há que constar que essa plenitude é jurídica, dado que a eficácia concreta do direito à moradia dependeria, no mínimo, da efetivação de políticas públicas e da respectiva realização de investimentos orçamentários (MASSAÚ; CRUZ, 2017).

Esse aspecto precisa ser delineado a fim de permitir a sua análise crítica. Um ponto de partida possível consiste nas *Diretrizes para a implementação do direito à moradia adequada*, aprovadas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 20 de março de 2020 (ONU, 2020). O documento apresenta os contornos do que se deve considerar contemplado pelo direito à moradia: um direito humano fundamental,

aspecto indissociável da dignidade humana e do direito à vida, a ser implementado pelos governos de forma progressiva e rápida, conforme demonstra o Quadro 2.

Quadro 2 – Diretrizes da ONU para o direito à moradia.

1. Garantir o direito à moradia como direito humano fundamental, ligado à dignidade e ao direito à vida.
2. Tomar medidas imediatas a fim de assegurar a realização progressiva do direito à moradia adequada, de acordo com padrões de razoabilidade.
3. Assegurar a participação dos interessados no projeto, na implementação e no monitoramento das decisões e políticas de moradia.
4. Implementar estratégias abrangentes para a realização do direito à moradia.
5. Eliminar a falta de moradia no menor tempo possível e impedir a criminalização dos sem-teto.
6. Proibir os despejos forçados e prevenir despejos se e onde possível.
7. Melhorar assentamentos informais, incorporando uma abordagem baseada nos direitos humanos.
8. Lidar com a discriminação e assegurar a igualdade.
9. Assegurar a igualdade de gênero na habitação e na terra.
10. Garantir o direito à moradia adequada para migrantes e pessoas internamente deslocadas.
11. Garantir a capacidade e a responsabilidade dos governos locais e regionais para a realização do direito à moradia adequada.
12. Garantir a regulamentação dos negócios de maneira consistente com as obrigações do Estado e lidar com a financeirização da habitação.
13. Garantir que o direito à moradia informa e responde às mudanças climáticas e lidar com os efeitos da crise climática sobre o direito à moradia.
14. Envolver-se na cooperação internacional para garantir a realização do direito a uma moradia adequada.
15. Garantir mecanismos eficazes de monitoramento e responsabilização
16. Garantir o acesso à justiça para todos os aspectos do direito à moradia

Fonte: elaborado pelo autor a partir de ONU (2020).

É de notar, portanto, que concretizar o direito à moradia passa por tratar diversas questões interligadas. Não se restringe esse direito à posse de uma habitação, havendo a necessidade de "acesso à água potável, recolhimento de esgoto e lixo doméstico, rede de fornecimento de energia elétrica, transporte público, serviços de educação, saúde e trabalho de fácil acesso" (SCHONARDIE; FORTUNATO, 2015, p. 191). A partir daí, caberia aos poderes institucionais – como primeiro passo, dentro da estrutura conferida aos direitos sociais – a conformação de um arcabouço jurídico, incluindo legislação, políticas de acesso à justiça e de habitação, entre outras, que se coadunem com os citados princípios e se mostrem eficazes para a realização do direito à moradia adequada (DIAS, 2010).

Assim, uma análise da legislação e das políticas públicas brasileiras voltadas à moradia coloca-se necessária. Em que medida são aptas a preencher o desenho conformado por aquelas diretrizes? Como passo mais importante, as questões materiais do direito à moradia se integram ao foco da análise da ACP objeto do estudo e seus contornos, confrontando sua conformação político-jurídica com sua situação real e com os limites à sua implementação – que se traduzem na inefetividade das normas e das políticas públicas relativas aos direitos sociais.

Essa inefetividade é explícita, quando se constata que a realidade das questões de moradia está em completo dissenso com as garantias constitucionais. A simples existência de contingentes coletivos que não dispõem de moradia e, por isso, formam as ocupações é o aspecto mais visível dessa realidade. Um grupo de pessoas como aquele que compõe a ocupação da Estrada do Engenho, formado em sua maioria por indivíduos e famílias socialmente vulneráveis e excluídos – além das comunidades consideradas tradicionais –, é um grupo ao qual não são garantidos direitos sociais, inclusive, mas não somente, o da moradia. E o meio propugnado para se atingir essas garantias é o das políticas públicas que são, como se verá adiante, ancoradas nos investimentos do capital.

Além do artigo 6º, que declara ser a moradia um direito social (BRASIL, 1988), a Constituição Federal (CRFB/88) traz ainda outros dispositivos que se configuram como aspectos inseparáveis desse direito, posto que essenciais à sua efetivação. Num esforço inicial de sistematização, é possível vislumbrar um quadro geral constitucional que consolida os fundamentos do direito à moradia.

A CRFB estabelece, primeiramente, competir à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX, CRFB/88). Para tanto, registre-se que o desenho constitucional das atribuições dos entes estatais determina ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CRFB/88) (BRASIL, 1988).

Mais adiante, a Constituição dedica um capítulo à política urbana, atribuindo ao Município conformar sua política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar dos habitantes (art. 182) e que tem como instrumento o Plano Diretor (art. 182, §1º). O atendimento das exigências do Plano

Diretor é premissa do cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, §2º) (BRASIL, 1988).

A constituição específica, ainda, os instrumentos que podem ser utilizados pelo Município para exigir o cumprimento da função social: parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo e desapropriação (art. 182, §4º e incisos), esta condicionada à prévia indenização (art. 182, §3º) (BRASIL, 1988). É de notar que a possibilidade de aplicação de tais medidas deve ser sucessiva, havendo hierarquia entre elas e sendo necessário o esgotamento da medida hierarquicamente superior para a aplicação da próxima (MARICATO, 2000, p. 175).

Tais dispositivos são compatíveis com uma das funções típicas de uma constituição social-liberal (NETO; GARCIA, 2017) ou dirigente reformista (BERCOVICI, 2010) como a brasileira: garantir o direito clássico de propriedade enquanto o subordina, ao menos aparentemente, a uma função social, como a de moradia. Assim a propriedade se faz constar tanto no *caput* do art. 5º – ao lado da vida, da liberdade e da igualdade – como em seu inciso XXII, como direito fundamental, conquanto deva atender sua função social (inciso XXIII) (BRASIL, 1988). Dessa forma, mantendo intocado o âmago individualista e patrimonial do direito de propriedade, busca conferir-lhe um uso, uma determinação coletiva que, mesmo atingida, se manterá externa àquele. E esse modelo se faz reproduzir em todos os níveis legislativos.

No conflito da Estrada do Engenho, objeto desta investigação, é importante recuperar que, conforme descrito, parte da área era propriedade privada, um terreno jamais aproveitado e que não cumpria, portanto, função alguma, mormente a social. Em nenhum momento do processo (RIO GRANDE DO SUL, 2014) foi questionada a situação da área, muito menos cogitada a aplicação dos dispositivos relativos à função social sobre aquela situação. A função social da propriedade existe como retórica legal, sem reflexos materiais concretos (ACYPRESTE, 2017), nem mesmo no discurso dos poderes envolvidos na Ação Civil Pública, conforme se aprofundará no subcapítulo seguinte.

Essa é uma contradição inerente a todo o conjunto dos direitos humanos na sociabilidade capitalista. Sua defesa é ao mesmo tempo sua negação; a luta por sua concretização é, ao mesmo tempo, um vetor de combate contra as mazelas e uma das condições de reprodução da sociabilidade que gera essas mesmas mazelas:

A reprodução capitalista demanda estabilizações políticas e jurídicas lastreadas em formas sociais necessárias e em quantidades razoáveis. Com isso, justamente o movimento que garante o capital e seus detentores também é o que garante ou nega a liberdade de expressão, os direitos sociais, as liberdades associativas e políticas. No capitalismo, os núcleos da forma jurídica e da forma política estatal constroem, ainda que de modo variável e incidental, a vasta quantidade dos direitos humanos (MASCARO, 2014, p. 110).

E essa contradição é expressa no interior da própria norma jurídica. É dessa forma que a mesma Constituição que garante e expressa um extenso rol de direitos humanos, individuais e sociais, erige como equiparado à vida o direito que àqueles – os direitos sociais – limita, se não nega: o direito de propriedade. Como se verá na próxima seção, a legislação infraconstitucional reproduz, em suas próprias medidas, essas contradições.

3.1.2 Moradia na legislação federal: a ilusão do Plano Diretor

No âmbito da União, responsável pela edição de normas gerais, a legislação aplicável ao tema é extensa. Podem-se visualizar as principais normas atinentes à questão no Quadro 3, página 65.

A análise da aptidão abstrata desse edifício legislativo a satisfazer as diretrizes do que se entende por direito à moradia, bem como concretizá-lo, é a finalidade desta parte do trabalho. Trata-se de etapa necessária ao enfrentamento do problema posto, uma vez que a ACP sobre a Estrada do Engenho instrumentaliza, mesmo que secundariamente em relação à questão ambiental, o direito à moradia, que é justamente o que obsta, a priori, a remoção imediata dos ocupantes daquele local em especial.

Esse extenso rol de leis busca estabelecer os instrumentos e parâmetros para a efetivação do mandamento constitucional. Para sua concretização, a moradia conta com extensa legislação e diversas modalidades molduras de políticas públicas. A organização urbana é questão de interesse local, pelo que os municípios assumem papel de relevância direta no enfrentamento dos déficits de moradia e na concretização das demandas que fundamentam o direito correspondente.

Não por outro motivo é o Estatuto das Cidades, instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001b), que operacionaliza e confere exequibilidade ao direito à moradia. A citada Lei traça medidas de execução de políticas urbanas e regula o uso da propriedade, instrumentaliza as funções sociais da cidade e da propriedade

Quadro 3 – Legislação federal relativa ao direito à moradia.

Legislação geral
Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos - Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.
Decreto nº 7.053/2009 - Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.
Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal; estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
Habitação de Interesse Social
Lei Federal nº 11.124/2005 - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
Decreto Federal nº 5.796/2006 - Regulamentação da Lei Federal nº 11.124/2005.
Lei Federal nº 11.888/2008 - Assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.
Regularização fundiária
Lei Federal nº 13.465/2017 - Título II - Da regularização fundiária urbana.
Provimento CNJ nº 44/2015 - Normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana.
Portaria SPU nº 89/2010 - Disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS.
Lei Federal nº 11.977/2009 - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.
Resolução CONAMA nº 369/2006 - Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP.
Lei Federal nº 9.636/1998 - Regularização Fundiária em Imóveis da União.
Decreto Federal nº 9.760/1946 - Dispõe sobre (sic) os bens imóveis da União e dá outras providências.

Fonte: elaborado pelo autor.

urbana e específica como beneficiários o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos, incluindo o equilíbrio ambiental (art. 1º). Entre as diretrizes da política urbana se incluem o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, como integrantes de um direito à cidade sustentável (art. 2º, I).

O Estatuto das Cidades, em seu art. 4º, elenca como instrumentos municipais uma série de institutos além dos citados na CRFB, dos quais se destacam: (i) planejamento municipal, incluindo, além do Plano Diretor, o zoneamento ambiental, a gestão participativa e a disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo; (ii)

institutos tributários e financeiros, como o IPTU; (iii) institutos jurídicos e políticos, como a desapropriação, a instituição de unidades de conservação e de zonas de interesse especial, a regularização fundiária e a legitimação de posse, prevendo ainda assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, e instrumentos participativos como referendo popular e plebiscito; e (iv) institutos técnicos como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) (BRASIL, 2001b).

Todo o conjunto legislativo encabeçado pelo Estatuto das Cidades representa a materialização de um discurso tecnicista que é desenvolvido desde pelo menos a década de 30 do século XX; um discurso determinado pela ideologia dominante no qual sobressai a defesa da propriedade privada. Segundo tal discurso, os problemas urbanos são causados pelo crescimento caótico das cidades e o planejamento integrado é a solução para isso. Nessa toada, a partir dos anos 50 do século XX, tais ideias passaram a se centrar na figura do plano diretor e a serem denominadas, na década de 1960, planejamento urbano ou planejamento local integrado (VILLAÇA, 2015).

Nessa linha de ideias, o plano diretor traz duas categorias de propostas: (i) uma destinada ao setor público, ou seja, às prefeituras, consistente em obras, serviços e medidas administrativas; e (ii) uma ao setor privado, substanciada na obediência às regras de controle do uso e ocupação do solo, principalmente o zoneamento. Enquanto as primeiras não têm caráter impositivo, validade ou efeito, as segundas são compulsórias, mas "dizem respeito aos problemas e interesses de uma pequena minoria da população e a uma minúscula parcela da cidade" (VILLAÇA, 2005, p. 91).

Passados mais de 20 anos da publicação do Estatuto das Cidades, é possível e útil a avaliação daquilo que foi nele preconizado e o que, na prática, resultou em termos da vida urbana no Brasil. Estatuto que significou, no sentido positivista legal, uma modificação do "paradigma até então dominante sobre a propriedade urbana, que tratava o tema sob um prisma liberal e legalista" (CORRÊA FILHO; SCHONARDIE, 2021, p. 8). O pretendido fortalecimento e racionalização da gestão territorial com a implementação do desenvolvimento urbano com base na função social da propriedade simplesmente não ocorreu; as formas predominantes de regulação do uso do solo pouco mudaram (ACYPRESTE, 2017) e os mecanismos de participação social no planejamento, "mesmo quando institucionalizados não ganharam força e enraizamento

a ponto de reverter o sentido dos processos decisórios sobre o desenvolvimento urbano no país" (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 104–105).

Por outro lado, o deslocamento do centro de decisões urbanísticas para o âmbito das cidades, preconizado como um ponto positivo por facilitar tanto o debate público quanto a mediação de conflitos entre os interesses público e privado (FERREIRA, 2005), terminou por travar a aplicação das principais conquistas da Lei (MARICATO, 2000). O próprio formato dos planos diretores para o exercício das políticas urbanas acabou por se tornar "um verdadeiro aparato de protelação da aplicação da função social da propriedade privada" (MARICATO, 2000, p. 175). Assim, "os Planos Diretores fracassaram não só em São Paulo, mas em todo o Brasil e América Latina. Fracassaram não só porque eram falhos, mas porque tomaram os desejos pela realidade" (SINGER, 1995, p. 177).

O conflito da Estrada do Engenho, dentro do contexto da habitação na cidade de Pelotas/RS, exemplifica essa crítica. Tanto as medidas imediatas em relação ao caso da ocupação quanto aquelas mediatas, referentes às políticas e à legislação ambiental e urbanística, carregam os traços lá descritos: ausência de participação social nas decisões sobre políticas públicas; apropriação e uso dos espaços baseados em critérios mercadológicos e financeiros; enfraquecimento e supressão da proteção ambiental respectiva em favor da expansão imobiliária e da financeirização da terra. Os já apresentados autos da ACP (RIO GRANDE DO SUL, 2014) demonstram em vários momentos os interesses que perpassam a atuação do Estado, ancorados na reprodução das condições que amparam o modo de produção capitalista, seja na figura da administração municipal, seja na do Ministério Público.

O local da ocupação, por exemplo, faz parte de uma extensa área com relevante importância ambiental mas que, não obstante, era ocupada há décadas por comunidades tradicionais. Essas antigas comunidades jamais foram contempladas com a aparelhagem urbanística – sistema de esgotos, coleta de lixo, entre outros. O súbito aumento da população no local, relatado na ACP, mobilizou a atenção institucional, direcionada não para o atendimento dessas necessidades, mas para a remoção das famílias, demonstrando uma atuação estatal divorciada da participação dos sujeitos interessados e da efetivação de direitos fundamentais.

A remoção, todavia, não foi possível, ainda conforme a ACP analisada, por falta de investimentos privados relativos à construção de moradias – investimentos voltados

ao lucro e não ao atendimento de quaisquer interesses públicos. A mesma região conta com um ecossistema de s, que teve parte considerável aterrada – perdendo assim suas funções ambientais originais – em prol da incorporação e construção de um condomínio horizontal de luxo e de um shopping center (KRÜGER; KRÜGER; RIBEIRO, 2020), sem que quaisquer considerações ambientais fossem levadas em conta e que, entre outras consequências, elevaram o valor e o custo dos espaços da região, conforme se verificará adiante.

Dessa forma, o sucesso dos planos diretores se resume ao discurso, plenamente cumprido. Os investimentos não são por eles orientados nem regulados; os fatores que os regulam são, sim, os interesses do mercado imobiliário, de empreiteiras, a prioridade às obras viárias ou de grande visibilidade eleitoral.

A prioridade a políticas públicas arcaicas e concentradoras de renda, as grandes obras pouco urgentes, o descaso com questões básicas como o saneamento e a informalidade habitacional ainda são a marca da grande maioria das políticas municipais (FERREIRA, 2013, p. 8).

Assim como a terra é uma mercadoria, a urbanização é o negócio que a põe em movimento. O plano diretor materializa a tecnicidade do modo de apropriação expresso no uso que se dá ao solo; e veicula todos os condicionantes determinados pelo modo de produção capitalista e assegurados pelo direito (CARLOS, 2015). O uso do espaço, nesse contexto, está submetido ao regime da propriedade privada, que reproduz o espaço como mercadoria e delimita aqueles passíveis de apropriação (ANDRADE, 2018). O espaço é, assim, um instrumento:

O espaço instrumental é produzido e manipulado como tal pelos tecnocratas no âmbito global, do Estado, das estratégias. Ele tem o nome burocrático de "ordenamento do território". O que é apenas uma abstração. De um lado, ele remete ao histórico, e se estabelece sobre as ruínas desse [...]. Mas, de outra parte, somente os interesses ditos "privados", os dos promotores imobiliários e bancos, lhe conferem uma existência prática: apropriam-se dele; eles, tão somente eles, servem-se do instrumento que o Estado lhes fornece [...] (LEFEBVRE, 2016, p. 108).

O papel do direito, como é o do Estatuto das Cidades e do Plano Diretor, é expressar e garantir os meios da reprodução desse regime de uso e apropriação, de forma técnica, transparecendo racionalidade, conquanto perpetuador de práticas patrimonialistas historicamente configuradas. Até então, portanto, é possível vislumbrar que o aparato jurídico construído em torno do direito à moradia é extenso e cumpre um

papel bem definido, submetido ao regime da propriedade privada, objeto do próximo subcapítulo.

3.2 O DIREITO À MORADIA E A PROPRIEDADE PRIVADA

3.2.1 Propriedade e sua função social como fundamento legal e de políticas públicas

Dados do Censo 2010 (o mais recente disponível) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que cerca de 15% dos domicílios particulares no Brasil estavam não ocupados, o que, em números absolutos, significa mais de 10 milhões de domicílios nessa condição (IBGE, 2022). Destes, cerca de 6 milhões foram considerados vagos e 4 milhões de uso ocasional. Por outro lado, o déficit habitacional no Brasil, em 2019, foi calculado em 5,876 milhões de domicílios, sendo 5,044 milhões o déficit urbano (FJP, 2021).

Necessário considerar, diante desses dados, o conceito de déficit habitacional. Tal conceito não se refere somente à falta de uma moradia em si, mas leva em conta quatro aspectos, conforme a Fundação João Pinheiro (FJP, 2021, p. 19): (i) habitações e domicílios precários, como as habitações improvisadas e casas construídas sem parede de alvenaria ou madeira; (ii) coabitação familiar, que ocorre quando duas ou mais famílias convivem juntas em um mesmo ambiente; (iii) custo do aluguel urbano para famílias que possuem renda de até três salários mínimos e que gastam, no mínimo, 30% de sua renda com aluguel do imóvel onde vivem; e (iv) a quantidade – ou adensamento – excessivo de moradores por dormitório em imóveis alugados, sendo considerados, nesse parâmetro, os domicílios que possuem mais de três moradores por dormitório.

Tais aspectos guardam relação com o conceito de moradia digna ou, mais especificamente, com o critério da habitabilidade. É habitável uma moradia que confira proteção contra intempéries, proporcione espaço físico e privacidade adequados para seus moradores e tenha um custo proporcional à sua renda. Tratam-se, evidentemente, de critérios que atendem às demandas humanas contemporâneas, ligadas à apropriação de um espaço delimitado e privado. A própria dignidade da moradia tem constructos, portanto, psicológicos (SPINK et al., 2020), o que não a destaca da sociabilidade que está inserida, tendo assim os contornos patrimoniais adequados à ela.

Ao se analisar os dados sobre o déficit brasileiro, o primeiro ponto que fica claro é que, sem considerar a distribuição regional desses dados, o déficit habitacional é menor que o número de domicílios vagos. A priori, então, o problema da moradia não depende da falta de domicílios. Sendo assim, qual o obstáculo para a plena concretização do direito à moradia?

Uma resposta possível tem a ver com o regime de propriedade e a completa ineficácia do instituto da função social da propriedade. Os direitos sociais e, especialmente, o direito à moradia encontram os óbices à sua concretização no funcionamento da economia de mercado. Um regime em que os direitos patrimoniais se sobrepõem aos humanos e o lucro à função social (HARVEY, 2012). Importa menos a efetivação plena do direito à moradia que os meios para atingi-la: conferir titulação jurídica aos imóveis, fomentar o mercado imobiliário e os sistemas de acumulação (MENEZES, 2017).

Para o funcionamento de toda formação social capitalista, portanto, a falta de moradias é um dos componentes que mantêm possível a sobrevivência dos processos de exploração da mais-valia (ENGELS, 1935). Daí ser um problema cuja solução real tenderia a romper com o atual modo de produção, sendo, então, incompatível com a sua manutenção.

A propriedade da terra é alicerce fundamental do modo de produção dominante. A função social da propriedade, tal como concebida e operacionalizada, é extrínseca ao direito de propriedade, condicionando seu exercício e não o seu fundamento. E a Constituição Federal segue bem tal linha, ao condicionar as desapropriações por utilidade pública à "justa e prévia indenização em dinheiro" (art. 5º, XXIV) (BRASIL, 1988), prestigiando o título jurídico acima de qualquer outra questão.

A própria construção constitucional do instituto da função social da propriedade apresenta contornos de ineficácia. Nesse sentido, a possibilidade de aplicação das medidas legalmente elencadas para sua efetivação (artigo 182 e parágrafos da CRFB) (BRASIL, 1988) deve ser sucessiva, havendo hierarquia entre elas e sendo necessário o esgotamento da medida hierarquicamente superior para a aplicação da próxima, o que, antes de viabilizar a aplicação da função social da propriedade, contribui para protelá-la (MARICATO, 2000, p. 175).

Em monografia sobre o tema, Rafael de Acypreste contrasta a extensa construção doutrinária da função social da propriedade com a efetiva prática judiciária. Ele

constata que o instituto é praticamente desconsiderado como elemento constitutivo do direito de propriedade. Assim que é regra o tratamento absolutizado do direito à propriedade pelos tribunais brasileiros. Em seu trabalho, ele demonstra como o tema é tratado pelo Judiciário, destacando que em apenas 15% dos casos analisados tal princípio é referido. O autor exemplifica, à letra, como o instituto da função social da propriedade é instrumentalizado:

[...] eventual desatendimento a este princípio [da função social da propriedade] poderia ensejar, quando muito, a desapropriação do imóvel pelo Poder Público [...], não dando direito a quem quer que seja invadir a propriedade alheia. [...] [em caso que o imóvel está abandonado há cinco anos] fazer valer a função social da propriedade dar-se-á dentro da ordem constitucional e através de institutos legais de intervenção na propriedade alheia. [...] eventual falha proprietária na atribuição de destino ao imóvel que permita que ele cumpra sua função social deveria seguir o rito do art. 182, §4º da Constituição Federal. [...] [em outro processo, tratando de imóvel abandonado] há afirmação categórica do magistrado de que há cumprimento da função social ao dizer que “o imóvel objeto da invasão é particular, está situado em área urbana e cumpre com as funções inerentes da propriedade” (ACYPRESTE, 2017, p. 108-109).

Coaduna-se com tal linha decisória a desconexão entre o déficit habitacional e a responsabilidade do proprietário individual, ainda que este se omita quanto a dar destinação à sua propriedade. Nesse sentido, algumas decisões, objetos da análise referida, citam, por exemplo, que omissões do proprietário não autorizam a invasão do imóvel urbano por terceiros, sendo as medidas cabíveis de responsabilidade do Poder Público. Na visão do Judiciário, portanto, cabe ao Estado implementar as políticas públicas relativas à moradia; não podendo, mesmo em caso de omissões que, em tese, configurariam violação ao princípio da função social da propriedade, tal responsabilidade recair sobre os proprietários (ACYPRESTE, 2017, p. 109–110).

Nesse ponto recorda-se o que Marx, ao comentar uma lei de 1842 sobre o furto de madeira, declarou:

Se o Estado se degradar desse modo em apenas um ponto e, em vez de atuar à sua maneira, atuar à maneira da propriedade privada, a consequência imediata disso é que ele terá de acomodar-se, na forma dos seus recursos, às limitações da propriedade privada. O interesse privado é esperto o suficiente para extrapolar essa consequência no sentido de fazer com que sua forma mais limitada e pobre se torne o limite e a regra da ação do Estado, do que inversamente decorre, à parte a degradação completa do Estado, que os meios contrários à razão e ao direito são postos em movimento contra o réu, pois o escrúpulo máximo para com o interesse da limitada propriedade privada descamba para a inescrupulosidade desmedida para com o interesse do réu (MARX, 2017, p. 69).

Tendo em vista o fato de constituir a propriedade a mais visível mediação entre o ser humano e sua necessidade de um local para morar, foi extensivamente trabalhado o conceito de segurança da posse, dando a ela o caráter de solução mais imediata para a questão da moradia. É assim que, em 1976, na Conferência Habitat I da ONU sobre assentamentos humanos, o conceito assumiu papel central enquanto garantidor dos direitos humanos e do direito à moradia em especial (ONU, 1976). Segundo Obeng-Odoom e Stilwell (2013), evidências empíricas demonstram que a posse segura da terra é um elemento significativo para contribuir para o crescimento econômico e para a redução da pobreza. Não por outro motivo Raquel Rolnik, enquanto relatora da ONU para o direito à moradia, trabalhou a ideia da defesa da posse segura como contraponto à mera titulação jurídica sobre um lote (ROLNIK, 2017).

No entanto, desde a década de 80 do século XX, o Banco Mundial trabalha com a equiparação entre a segurança da posse e a titulação da terra (OBENG-ODOOM; STILWELL, 2013), diminuindo drasticamente o seu alcance (MENEZES, 2017). Isso porque "para o Banco, a segurança da posse acontece quando a titulação e a formalização curam o que tem sido referido como 'primitivismo cultural' nas comunidades onde a posse 'informal' e comunitária prevalecem" (OBENG-ODOOM; STILWELL, 2013, p. 318).

Nesse sentido, o Banco Mundial promove, desde os citados anos 1980, massivas políticas de regularização fundiária na América Latina e na África, em busca da regularização jurídica de assentamentos informais, consistentes na titulação individual de propriedade de lotes nesses assentamentos. Foram mais de quarenta projetos executados entre 1995 e 2014, todos no meio urbano e todos relacionados a cadastros, registros imobiliários e titulação, sendo que

esses programas aparecem "empacotados" como componentes de empréstimos de ajuste estrutural, posteriormente rebatizados como empréstimos para políticas de desenvolvimento ou como projetos de implementação de reformas de sistemas financeiros e de mercados imobiliários (ROLNIK, 2017, p. 202–203).

As políticas públicas de regularização fundiária são, assim, conduzidas pela noção de titulação jurídica da posse, convertendo-a em propriedade. De resto, o conjunto legislativo encabeçado pelo Estatuto das Cidades (BRASIL, 2017b), conquanto contemple outras questões como o acesso a saneamento, transporte, lazer, entre outros,

mantém a propriedade como centro e objetivo das ações estatais, correlacionando-a diretamente com a moradia.

Nesse ponto, recorda-se que, como tratado e constatado no caso sob estudo – o conflito envolvendo a Estrada do Engenho, em Pelotas/RS –, muitas pessoas rumam aos locais de conflito, buscando lá estabelecer posição, a fim de garantir um lote no processo de regularização fundiária que, normalmente, encerra tais conflitos. Essa expectativa é concretamente construída nessas pessoas por meio da ideologia jurídica (ALTHUSSER, 1996) e por sua própria vivência na sociabilidade capitalista, pela qual entendem que a terra é, nessa sociabilidade vigente, uma mercadoria e que é esse um meio de aquisição dessa mercadoria, sem a necessidade de pagar diretamente seu preço financeiro.

Essa redução da segurança da posse à titulação, portanto,

visa, no limite, a estimular o sistema de crédito e o desenvolvimento capitalista: se a posse do bem imóvel é formalmente reconhecida pelo direito, é respaldada por um título de propriedade, então o imóvel pode ser oferecido como garantia para um empréstimo, estimulando o desenvolvimento do mercado de crédito (MENEZES, 2017, p. 170).

As políticas subsidiadas pelo Banco Mundial têm como fundamento o ideário liberal, do qual um dos expoentes é o peruano Hernando de Soto. Esse ideário consiste, entre outros aspectos, na massificação de direitos formais de propriedade sobre terras ainda não incluídas no circuito do capital, transformando-as em capitais ativos aptos a servirem como garantias para empréstimos ou a integrarem investimentos; ou, em outras palavras, onde os financistas e investidores possam vê-las. O fortalecimento dos regimes de propriedade estaria diretamente relacionado aos níveis de erradicação da pobreza (DE SOTO, 2001).

Tomando-se como referência os resultados das políticas executadas com base na titulação, em diversos países que a adotaram de forma ampla e intensa, pode-se concluir que os programas de reforma fundiária dos anos 1990 e 2000 foram guiados pelas premissas do ideário liberal, principalmente no que se refere a transformar certas porções de território, vinculados a comunidades tradicionais ou de baixa renda, em ativos circulantes no mercado (ROLNIK, 2017).

Os anos 2000 e 2010 vivenciaram um crescimento exponencial das políticas liberais para a moradia baseadas na titulação. Os resultados da análise da pesquisa-

dora Raquel Rolnik, em dezenas de artigos sobre o tema, podem ser resumidos nos seguintes pontos:

1. Falta de evidências sobre os resultados econômicos de programas de titulação [...], reconhecida no relatório preparado pelo Land Tenure Center (LTC) [Centro para o Direito de Posse da Terra] sobre as reformas fundiárias promovidas pela Usaid¹, uma grande defensora de programas de titulação; 2. [...] a presença de títulos teve pouco impacto no acesso ao crédito formal por parte dos pobres; 3. [...] a segurança da posse não está necessariamente relacionada com a existência de um título formal registrado, mas sim com a percepção – política, cultural, social – da possibilidade de permanência; 4. Por terem se limitado ao registro patrimonial, sem que tivesse ocorrido investimentos em infraestrutura e serviços ou regularização administrativa e ambiental, [os programas de titulação] não foram capazes de promover a integração socioespacial desses locais às cidades onde estão inseridos (ROLNIK, 2017, p. 217-219).

Assim, embora tenham deixado indiscutível legado de expansão dos mercados imobiliário e de crédito, tais programas não chegaram a tocar no problema da moradia e seus déficits (DAVIS, 2006). A execução dessas políticas na cidade de Pelotas não foge a esse padrão, conforme será tratado com mais atenção no Capítulo 4.

Fica claro que as soluções viabilizadas têm como foco não a necessidade de moradia das classes excluídas, mas a própria terra, cuja formalização a inclui no ciclo de trocas e crédito capitalistas. Nas palavras de Karl Marx:

Se a terra estivesse [...] à livre disposição de todos, então faltaria um elemento principal para a formação do capital. Assim, a 'produção' do trabalho não remunerado de outra pessoa se tornaria impossível e isso poria um fim definitivo à produção capitalista (MARX, 1969, p. 43-44).

A terra, pressuposto da moradia, será, portanto, o valor defendido pelo direito, uma vez traduzida em propriedade. E a propriedade, direito constitucionalmente equiparado à vida, garante e sustentáculo das relações sociais capitalistas, é assumida como valor dominante por meio da ideologia jurídica, reproduzida mesmo por aqueles dela privados (ALTHUSSER, 1996).

A próxima seção aborda mais especificamente os processos associados à propriedade privada dos espaços, como a segregação socioespacial e a financeirização da moradia.

¹ Trata-se da United States Agency For International Development (USAID), ou A Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, um órgão do governo estadunidense encarregado de distribuir a maior parte da ajuda externa, seguindo as diretrizes do Departamento de Estado.

3.2.2 Os processos de segregação socioespacial e financeirização da moradia

A situação retratada na ACP da Estrada do Engenho é uma expressão da segregação socioespacial, que tem como uma de suas consequências diretas a ocupação de áreas públicas, incluindo as de proteção ambiental. Os processos que culminam nesse tipo de segregação são conhecidos e documentados, e serão agora objeto de uma análise mais geral, antes de ser especificamente tratada a situação da cidade de Pelotas, no Capítulo 4.

O fato de caber ao Município a execução direta das políticas que tocam à moradia não é fruto do acaso. A cidade é palco importante dos conflitos espaciais e socioambientais, que têm como objeto o território e o espaço urbano. Reflete, em sua formatação injusta e desigual, as desigualdades da sociedade que nela se insere. Segundo David Harvey:

Os resultados dessa crescente polarização na distribuição de riqueza e poder estão indelevelmente inscritos nas formas espaciais de nossas cidades, que cada vez mais se transformam em cidades de fragmentos fortificados, de comunidades muradas e de espaços públicos mantidos sob vigilância constante. A proteção neoliberal aos direitos da propriedade privada e seus valores torna-se uma forma hegemônica de política, mesmo para a classe média baixa (HARVEY, 2014, p. 48).

Apresentou-se, anteriormente, a ação dos aparelhos ideológicos e da ideologia jurídica, que cumpre o papel de projetar a defesa da propriedade como valor hegemônico independente de classe (ALTHUSSER, 1996). Nesse ponto, convém tratar da distinção entre qualidade e quantidade do direito, como faz Alysson Mascaro. O direito trata de muitos temas (quantidade), mas é a estrutura jurídica conferida em torno de certo tema (a qualidade) que especifica aquele direito como tal (MASCARO, 2019). A propriedade, entre as relações sociais capitalistas, se faz impregnar em todo o edifício jurídico. É ela que funda e está na base da mercantilização da vida: da terra, dos bens e do próprio sujeito, sujeito jurídico, sujeito-mercadoria. Ou seja, "não é a moralidade intrínseca do tema que faz o direito, são determinadas relações sociais específicas que impõem o direito aos mais variados temas" (MASCARO, 2019, p. 24).

Nessa realidade, o Estado está inserido em uma posição de determinador dos rumos da organização social e está sujeito, nesse papel, às influências das forças sociais e econômicas, em um processo que nem sempre é democrático. O resultado das ações estatais, dessa forma, nem sempre será compatível com o atendimento do

interesse público. E esse é um problema universal e atemporal – pelo menos até quando se possa datar o surgimento e consolidação da forma de Estado correspondente ao modo de produção capitalista. Friedrich Engels escreveu, em 1872, sobre as práticas introduzidas em Paris pelo Barão Haussmann e que, segundo ele, se tornaram um método de tratamento de problemas urbanos, o seguinte:

Por mais diferentes que sejam os motivos, o resultado será sempre o mesmo, em qualquer lugar: as ruelas e becos imundos desaparecem, para grande alegria da burguesia, que se autocongratula por ter contribuído para o enorme sucesso das transformações, mas tudo reaparece imediatamente em outro lugar qualquer, frequentemente nas mesmas imediações (ENGELS, 1935, p. 18, tradução nossa) ².

Uma análise interessante da dinâmica da cidade capitalista é feita por Paul Singer, a qual demonstra que a exclusão dos mais pobres é inerente ao processo de evolução das cidades (SINGER, 1978). Grosso modo, a expansão do que se entende por centro da cidade, ao se encontrar com os bairros residenciais de elite, proporciona deslocamentos para novas regiões que se valorizam e deixam pra trás zonas que tendem a desvalorizar e a proporcionar o surgimento de novos centros. As regiões para onde rumam as classes mais altas terminam por se valorizar, frequentemente com investimentos públicos. Esses movimentos consubstanciam os processos de segregação socioespacial e gentrificação, dos quais fazem parte a expulsão e o deslocamento de contingentes populacionais sem renda das zonas valorizadas. Conclui o economista:

Em última análise, a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos (SINGER, 1978, p. 33).

Desse modo, essas pessoas com renda insuficiente morarão em locais em que não vigem os direitos de propriedade, o que inclui áreas públicas. Tal condição é, por natureza, precária, ocasionando, eventualmente, despejos e remoções forçadas e "dramatizando a contradição entre a marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo" (SINGER, 1978, p. 34).

² No original: "No matter how different the reasons may be, the result is everywhere the same: the scandalous alleys and lanes disappear to the accompaniment of lavish self-praise from the bourgeoisie on account of this tremendous success, but they appear again immediately somewhere else and often in the immediate neighborhood".

E essa é a situação concreta observável em cidades de todos os portes em solo brasileiro. Retorna-se ao caso da Estrada do Engenho, analisado com mais profundidade nos Capítulos 2 e 4. Trata-se de um contingente de pessoas de múltiplas origens – incluindo comunidades que lá estavam há décadas –, drasticamente ampliado por pessoas em situação de desemprego e vulnerabilidade estrutural, tornando-se um problema socioambiental, justamente no contexto da execução de grandes obras destinadas a solucionar o problema da moradia. Isso ocorre porque o constitucionalmente garantido direito à moradia tem seu exercício dependente de renda, o que a maioria dessas pessoas não tem.

A existência de pessoas desprovidas de renda não é acidental na sociabilidade capitalista. Uma de suas bases é a existência da classe trabalhadora, desprovida da propriedade de meios de produção e dependente da venda de sua própria força de trabalho. O desemprego é, dessa forma, estrutural e uma das bases da mais-valia, posto que é instrumental à manutenção de baixos níveis salariais (MASCARO, 2013).

Esses são os contornos concretos da atual cidade ideal global capitalista. No campo do discurso, a modernização e a inserção competitiva das cidades no mundo globalizado, através do planejamento estratégico, é o paradigma construído como ideologia, a ideologia da cidade global (HARVEY, 2000; ANDRADE, 2018). Nesse contexto e em virtude dos processos que são nele executados, a expansão do setor imobiliário foi catalisada pelas aproximações entre o setor financeiro e o imobiliário, verificadas em meados da década de 1990 e, depois, em meados dos anos 2000 (VOLOCHKO, 2015). Isso será aprofundado no Capítulo 4, em que se analisam com mais atenção os impactos dos programas habitacionais em Pelotas/RS.

Um dos produtos dessas aproximações foi o PMCMV, juntamente com a ampliação do crédito imobiliário e a alteração da legislação correspondente (ANDRADE, 2018). O atual momento tem, assim, o significado de uma passagem da aplicação do dinheiro do setor produtivo industrial para o setor imobiliário, produzindo o espaço como produto imobiliário: espaço-mercadoria (CARLOS, 2012). Como resultado, no Brasil – e na América Latina em geral –, apenas 30% da população tem acesso à moradia no mercado privado: "nem mesmo aquilo que poderia ser classificado como classe média (5 a 10 salários mínimos) tem acesso à moradia por meio do mercado privado" (MARICATO, 2015, p. 81).

Isso ocorre justamente pela menor atuação do Estado nas políticas públicas de moradia, pela significação do espaço urbano em ativo financeiro, capturando o público pelo privado, cerne da financeirização da moradia (ANDRADE, 2018). A economia política da habitação se torna, por meio da financeirização, um "elemento estruturador de um processo de transformação da própria natureza e forma de ação do capitalismo na era de hegemonia das finanças, do capital fictício e do domínio crescente da extração da renda sobre o capital produtivo" (ROLNIK, 2017).

Assim, o capital controla a propriedade privada fundiária, realizando por meio do Estado a capitalização e a valorização do solo e dos imóveis, concretizando mudanças no espaço urbano e excluindo populações dos locais onde habitam, forçando-as em direção a áreas ainda menos valorizadas, quase sempre áreas públicas e ambientalmente sensíveis. Dessa maneira, as terras apropriadas sob um regime que não o da propriedade individual e formalizada funcionam como "uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos" (ROLNIK, 2017, p. 161).

Os contingentes que provocaram o súbito aumento da população da ocupação da Estrada do Engenho – de 20 famílias, no final de 2007, para 57 famílias, em julho de 2010 – são oriundos de outros lugares, dos quais migraram por algum motivo. Sejam quais forem esses motivos, a migração envolve necessidades e expectativas, que são alimentadas pelo mesmo sistema de relações sociais que priva aquelas pessoas de renda e, conseqüentemente, de um espaço e da moradia. Essas pessoas, assim movidas, serão instrumentos da conversão dessas reservas em ativos, ao fim e ao cabo, por meio dos mesmos mecanismos previstos pelo direito para a solução das situações de ocupação, como a regularização fundiária.

Tais processos de financeirização, ligados ao conceito de espaço-mercadoria, terminaram por ressignificar o conceito de gentrificação. Tal conceito foi identificado, a princípio, como um processo circunscrito e tópico de valorização seletiva de um centro urbano, que resulta na valorização deste e no conseqüente deslocamento de grupos populacionais de menor renda. Essa dinâmica culminou, na atualidade, na concepção dos grandes condomínios fechados, privados, murados, verdadeiros enclaves urbanos e localizados especialmente nos espaços periféricos, os quais comprovam a "mudança de escala de produção social do espaço" e de ressignificação da gentrificação, que "transbordou os limites do perímetro central da cidade e se estendeu a espaços e

dinâmicas imobiliárias mais amplas" (ANDRADE, 2018, p. 291), atingindo os espaços periféricos.

A explosão dos novos empreendimentos, portanto, se deu onde havia espaço disponível e incorporável: áreas pouco valorizadas mas valorizáveis, localizadas quase sempre em bairros periféricos autoconstruídos (VOLOCHKO, 2015). Assim,

Não é por outro motivo que as favelas se multiplicam em áreas públicas, áreas ambientalmente frágeis sobre as quais incidem leis protecionistas como é o caso das áreas *non aedificandi* nas beiras dos córregos. Nas terras vazias situadas em regiões valorizadas pelo mercado imobiliário, até mesmo quando são públicas, a invasão não é admitida. Aí o poder de polícia municipal é exercido e as normas se aplicam (MARICATO, 2013, p. 83).

A análise realizada na investigação da ocupação da Estrada do Engenho em Pelotas/RS traz elementos concretos da vida material dos sujeitos na relação com o direito à moradia e com o direito ao meio ambiente equilibrado. Como se aprofundará no Capítulo 4, a explosão de empreendimentos de grande área, tanto para as classes médias quanto para as mais abastadas, verificou-se justamente em áreas como as acima referidas. A diferença entre os empreendimentos também se confirma: os condomínios construídos no âmbito dos programas governamentais utilizaram-se de áreas relativamente mais afastadas, o que coincidiu inclusive com a expansão do perímetro urbano de Pelotas para assim permitir. Os de classes sociais elevadas, de menor densidade populacional, alocaram-se em grandes áreas mais próximas ao centro, mas pertencentes ou tangenciais ao ecossistema de s e ao Canal São Gonçalo, o que se aborda com mais profundidade no Capítulo 4.

A invasão de terras urbanas é característica do processo brasileiro de urbanização, segregador e excludente na ocupação do solo. A ilegalidade é tolerada como uma válvula de escape para um mercado fundiário especulativo (MARICATO, 2013). A financeirização e os processos de gentrificação e segregação socioespacial associados, portanto, estão na raiz dos movimentos de ocupação ilegal de espaços normalmente impróprios para moradia e ambientalmente sensíveis, o que nos remete às questões da justiça socioambiental. Estas estão no centro das atenções desta pesquisa e constituem um dos aspectos materiais relevantes do caso da ocupação da Estrada do Engenho. Trataremos disso na próxima seção.

3.3 O DIREITO À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO: CONTORNOS DA (IN)JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

3.3.1 Conflitos socioambientais e territórios coletivos

O direito à moradia, quando tem como sujeito populações vulneráveis – socialmente desfavorecidas, ou povos que têm alguma conexão atávica com o lugar onde moram—, povos originários ou tradicionais, ganha contornos adicionais que não podem ser tratados pelo conceito puro e simples de moradia como "um lugar para morar", reproduzido no discurso do senso comum. Quando se trata de uma comunidade tradicional ou originária, à moradia como problema social se somam outros fatores, pois a conexão destas populações com a terra envolve questões culturais e de modos de vida, incluindo métodos de trabalho e relação com o território, para além de seu valor econômico (BERTOLDI, 2017).

A consideração da apropriação de um território, na dimensão posta³, exige um tratamento multidisciplinar – e é nesse sentido que a noção de socioambientalismo é introduzida. Com essa premissa, o socioambientalismo brasileiro

[...] desenvolveu-se a partir da concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade (SANTILLI, 2005, p. 14).

O conceito de justiça socioambiental tem suas origens nos Estados Unidos, no contexto das insurgências contra as atividades de poluição seletiva que atingiam os bairros periféricos onde, geralmente, moravam as populações negras (MOREIRA, 2017). O movimento de justiça ambiental derivou de uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis, que incorporou à agenda ambientalista tradicional a noção de desigualdade ambiental, culminando na elaboração do conceito de racismo ambiental pelo reverendo Benjamin Chavis (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 11-12).

³ Conforme Haesbaert e Limonad (1999), o conceito de território abrange amplas acepções. Aqui se utiliza o sentido tal como instrumentalizado no Decreto Federal nº 6.040/2017 (BRASIL, 2017a): "territórios tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária[...]"(Art. 3º, II).

Assim, a injustiça ambiental pode ser compreendida como a divisão desproporcional dos riscos e do acesso aos recursos ambientais, que fatalmente deságua sobre a parcela mais vulnerável da população (ACSELRAD, 2002). Ou seja, "trata-se de um conceito político, porque compreende os recursos naturais como bens coletivos, cujos modos de apropriação e gestão devem ser objeto de debate público e controle social" (MALERBA, 2010, p. 17).

A partir de tais noções, se pode expressar o conceito de justiça socioambiental como uma especificidade da justiça ambiental, no qual é dado destaque a povos e comunidades tradicionais como sujeitos de conflitos envolvendo suas relações com um território. Para Juliana Santilli, trata-se de colocar em xeque a visão – ainda recorrente – de parte do movimento ambientalista tradicional que considera as populações tradicionais – e os pobres de maneira geral – como uma ameaça à conservação ambiental (SANTILLI, 2005). Em contraponto a tal visão, Edésio Fernandes descreve como, via de regra, a abordagem que lida com essas populações de modo educativo – integrando-as às necessidades comportamentais de acordo com o local que ocupam – tem resultados gerais muito melhores, no sentido de atender tanto o direito à moradia quanto a preservação ambiental, do que a remoção assente na força (FERNANDES, 2011, p. 47-48).

Os conflitos socioambientais se configuram, portanto, como disputas envolvendo determinados territórios, cujos significados remetem não só a direitos territoriais, mas ao respeito à diversidade cultural e identidade, proteção aos modos de vida de povos e comunidades tradicionais, defesa dos conhecimentos tradicionais, entre outros (MOREIRA, 2017). Sobre esse território podem existir diversos interesses, inclusive – e aqui se coloca nosso tema de pesquisa – aqueles em torno dos impactos ambientais e sociais gerados pela ação humana e natural (LITTLE, 2001, p. 108).

No ambiente de conflito podem existir diferentes populações ou grupos, que podem ser classificados como povos do ecossistema e povos da biosfera. Os povos do ecossistema consistem em "camponeses, povos indígenas, pastorais e populações extrativistas como pescadores, caçadores e coletores", que possuem uma relação de sustento diretamente relacionada ao ecossistema que os circunda; os povos da biosfera são aqueles que "têm como ambiente de exploração direta toda a biosfera", como "trabalhadores fabris, empresários e outros grupos urbanos" (LITTLE, 2001, p. 115).

É possível compreender, assim, a injustiça socioambiental como uma situação em que um povo ou comunidade tradicional está sujeita aos riscos e efeitos da degradação ambiental, ao mesmo tempo em que é privada do acesso aos recursos ambientais – como a terra – necessários à continuidade de seus modos de vida.

Posto isso, pode-se constatar que a situação dos moradores do dique da Estrada do Engenho é uma expressão da injustiça socioambiental. Trata-se de um conflito envolvendo terra ou espaço, com a constatada presença de comunidades tradicionais, ao lado de grupos que não têm tal característica, mas são constituídos por pessoas em situação de vulnerabilidade (ou povos da biosfera, na classificação acima vista). Por outro lado, a área em questão oferece risco não só a seus ocupantes como às comunidades de outras regiões da cidade, por se tratar do dique contra as cheias do Canal São Gonçalo (conforme detalhado no Capítulo 2 e adiante no Capítulo 4).

O histórico brasileiro permite verificar que os conflitos socioambientais no Brasil têm características específicas. Em primeiro lugar, envolvem, principalmente, povos indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores e agricultores familiares. Um segundo ponto se refere aos principais impactos socioambientais sofridos por esses grupos, que são: (i) a alteração no regime de uso e ocupação do território, ao lado da (ii) falta ou irregularidade da demarcação dos territórios tradicionais (PORTO; PACHECO; LEROY, 2013).

Em relação a esses pontos, viu-se que foram reconhecidas comunidades tradicionais na Estrada do Engenho, cuja presença, espaço e modos de vida foram historicamente ignorados pelo poder público municipal⁴. Essa ignorância restou demonstrada, de modo expresso, tanto em suas ações – conforme descrito no Capítulo 2 – como na legislação correspondente, em especial no Plano Diretor, conforme se verá no Capítulo 4. A justiça socioambiental se expressa, nesse caso, no direito à moradia e à manutenção dos modos de vida daquelas comunidades tradicionais. *A contrario sensu*, a negação desses direitos expressa uma injustiça socioambiental.

Em geral, o grupo responsável ou perpetrador da injustiça ambiental é o próprio Estado, incluindo suas instituições de Justiça, como o MP e o Judiciário. Nesse sentido, são reconhecidos problemas com a legislação ambiental e com os sistemas de Justiça, destacando-se aqueles relacionados à forma como os licenciamentos ambientais são

⁴ Reconhecimento doutrinário, conforme se aprofunda no Capítulo 4, e no âmbito do processo judicial, após a constituição da Associação de moradores e intervenção da DPE/RS

realizados, bem como à morosidade ou deficiência dessas instituições na defesa dos interesses coletivos das populações atingidas (PORTO; PACHECO; LEROY, 2013). Nessa direção, "quanto ao Poder Judiciário, suas decisões parecem ser tomadas com muito mais frequência com base nas leis que defendem a propriedade do que nas que garantem os Direitos Humanos" (LEROY; MEIRELES, 2013, p. 124).

Um dos motivos é justamente a conformação legislativa brasileira, calcada e construída em bases capitalistas, e que, como constatado, tem na propriedade privada a base qualitativa das ações estatais. Como primeira consequência de tal aspecto, os contornos das lutas fundiárias assumem, via de regra, uma natureza individualista, ligadas à questão da terra enquanto contraposta à noção de território. Assim:

Os aparatos de Estado, ao lidarem com as comunidades tradicionais, pensam na terra, enquanto as comunidades estão pensando em território. As dimensões não coincidem e a ação fundiária, pensada tão somente como regularização de imóveis, pode causar danos irreparáveis aos povos tradicionais ao estabelecerem uma limitação para sua reprodução cultural (ALMEIDA, 2008, p. 41).

Ao conceito de propriedade, de índole individual, contrapõe-se a noção de território, afeita a comunidades tradicionais. Para estas, a propriedade privada, forma jurídica típica do capitalismo, é imprópria e inservível. Deve a abordagem, portanto, ser pautada pela ideia de território, o que "abrange a totalidade do *habitat* das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma" (BRASIL, 2004). Isso porque o âmago da noção de propriedade é individualista; já a ideia de território traz uma dimensão coletiva, própria à "fruição de direitos culturais, ambientais, econômicos e sociais que possuem o território como lugar" (MOREIRA, 2017, p. 24).

Conforme visto, é pelo prisma do direito à propriedade que a legislação e as políticas públicas em geral encaram a solução para o problema da moradia. Assim que, ao recair sobre uma área não sujeita à apropriação, o conflito entre o direito à moradia e qualquer outro de índole coletiva vai se afigurar sem encaminhamento possível que não o da remoção. Exsurge então a questão das ocupações irregulares, cujo número só fez crescer, mesmo nos anos de execução dos programas habitacionais mais recentes, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o referido PMCMV, cujos impactos em Pelotas são analisados adiante, no Capítulo 4.

Todos esses aspectos podem ser visualizados quando da descrição do caso da Estrada do Engenho, no Capítulo 2, e tem seu aprofundamento na análise do

tratamento dado às questões de moradia e meio ambiente no âmbito da cidade de Pelotas, objeto do Capítulo 4: (i) presença de comunidades tradicionais ligadas à pesca ou ao passado da escravidão; (ii) seus espaços de moradia inseridos em área de importância ambiental e coletiva, além de oferecedora de risco de vida a essas populações; (iii) contingentes adicionais de pessoas, vítimas dos processos de segregação socioespacial, aumentando a ocupação; (iv) surgimento de um conflito, capitalizando a ação dos ministérios públicos e da administração municipal e, finalmente, (v) ação coletiva das pessoas atingidas que, dentro das possibilidades do direito, reivindicou seu direito à terra.

Esses últimos pontos, (iv) e (v), mais diretamente relacionados ao âmbito das instituições de Justiça como arena de resolução de conflitos e satisfação das demandas envolvendo os direitos humanos, constituem questões centrais dentro do presente estudo, que principiou apresentando uma ACP tratando da ocupação da Estrada do Engenho. Serão, assim, o objeto de uma das seções seguintes (Seção 3.3.3). No subcapítulo que segue, será abordada especificamente a questão da ocupação, para fins de moradia, das áreas de proteção ambiental, um dos cerne da pesquisa.

3.3.2 Conflito entre moradia e meio ambiente: a ocupação de áreas ambientalmente protegidas

A moradia é, como se apresentou no subcapítulo anterior, impactada diretamente pelos processos de financeirização dos territórios e exclusão de grupos populacionais de áreas que ganham novos significados econômicos. Um dos resultados desses processos é a ocupação de áreas de risco por pessoas em situação de vulnerabilidade, vítimas da segregação socioespacial:

Pressionado pela necessidade de morar, esse contingente populacional se vê obrigado a ocupar as chamadas áreas de risco, nas quais estão sujeitos tanto a perda de suas vidas e de seus familiares, quanto estão sujeitos a perdas de seus bens materiais, muitas vezes perdidos sazonalmente, ao ritmo das intempéries naturais, que somadas à vulnerabilidade social resultam em recorrentes a quem tem renda baixa. As áreas de risco são uma expressão tanto da injustiça espacial quanto da injustiça socioambiental. Elas podem estar localizadas junto aos pontos de alagamentos e de enchentes [...] (RIBEIRO, 2017).

A causa das ocupações nesses locais públicos é, portanto, a necessidade de morar. Seja por falta de opção, seja pela oportunidade que eventualmente surge de adquirir um lote de terra ao final de um processo de regularização fundiária, os

contingentes excluídos rumam às periferias e aos locais onde algum tipo de risco ou a ausência dos aparelhos e infraestrutura públicas os caracteriza como impróprios para moradia.

A legislação brasileira abarca alguns aspectos desse problema, oferecendo soluções aplicáveis a uma miríade de situações. Como referido, em termos técnico-jurídicos abstratos, o instituto da regularização fundiária contempla, além das questões jurídicas, medidas urbanísticas, sociais e ambientais, a fim de garantir o pleno cumprimento da função social da propriedade e a garantia do meio ambiente equilibrado (SOARES; SILVA; SILVA, 2018). Nesse sentido – o da regularização fundiária em áreas de proteção ambiental –, pode-se elencar as leis nº 13.465/2017 (dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana) (BRASIL, 2017b), nº 12.651/2012 (novo Código Florestal) (BRASIL, 2012) e a Resolução CONAMA nº 369/2006 (dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP) (BRASIL, 2006).

Levando em conta as disposições juspositivistas vigentes, é juridicamente possível que um grupo de pessoas se aproprie e conquiste direitos sobre área pública. No artigo 13, a Lei Federal nº 13.465/2017 prevê duas modalidades de regularização fundiária urbana (Reurb), considerando a situação socioeconômica da população beneficiária: a) Reurb de interesse social (Reurb-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais predominantemente ocupados por população de baixa renda, assim declarados em atos do Poder Executivo Municipal; b) Reurb de interesse específico (Reurb-E) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (BRASIL, 2017b).

Em se tratando de APP, a regularização fundiária requer alguns requisitos adicionais. A Resolução CONAMA nº 369/2006 prevê a possibilidade de regularização fundiária "sustentável" (art. 2º, II, 'c'), presentes o interesse social e a regulamentação do procedimento pelo Plano Diretor. A Seção IV da referida Resolução estabelece como um dos critérios para autorização da intervenção em APP e consequente regularização fundiária que as ocupações sejam de baixa renda e predominantemente residenciais, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal (art. 9º) (BRASIL, 2006).

Nesse mesmo artigo, a Lei indica que a ocupação deve estar inserida em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS no Plano Diretor ou em outra legislação municipal

(inciso II), que também deve ser área urbana que disponha de itens de infraestrutura urbana, incluindo esgotamento sanitário e rede de abastecimento de água e energia (inciso III, 'a'). Outra necessidade é que, em se tratando de margens de cursos d'água, respeitem-se faixas mínimas de 15 metros para cursos d'água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais (inciso IV, 'a') (BRASIL, 2006).

Conforme se aprofundará no Capítulo 4, o Plano Diretor da cidade de Pelotas considera ZEIS – ou AEIS, na nomenclatura adotada pelo Plano (PELOTAS, 2008a) – uma parte específica da ocupação do dique da Estrada do Engenho. Nessa área estão localizados os atracadouros, armazéns e outras instalações de uso da comunidade de pescadores que lá habitam (Figura 5, página 86). Não obstante, a região não dispõe da infraestrutura mínima necessária para eventual enquadramento nas disposições acima, consideradas a ausência de esgotamento sanitário e de abastecimento de água.



Figura 5 – Fotografia das instalações dos pescadores da Estrada do Engenho.
Fonte: do autor (2022).

Na mesma linha, o Código Florestal indica que qualquer intervenção em APP somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas em lei (BRASIL, 2012). Para que ocorra a regularização nessas hipóteses, é necessária a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as

melhorias ambientais em relação à situação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (art. 11, Lei Federal nº 13.465/2017) (BRASIL, 2017b). Nesse sentido, o parágrafo 2º do artigo 64 do Código Florestal estabelece o conteúdo mínimo do estudo técnico:

Art. 64. (...) § 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos: I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II - especificação dos sistemas de saneamento básico; III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água (BRASIL, 2012).

Outra possibilidade é trazida pela Lei Federal nº 9.636/1998 (BRASIL, 1998b): a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, cujos requisitos se assemelham aos de uma usucapião e são previstos pela Medida Provisória (MP) nº 2.220/2001:

art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001c).

Destaca-se que tal instituto é aplicável apenas para fins de consolidação e formalização de situações pretéritas, tendo um marco temporal explícito (dezembro de 2016). A concessão de uso, embora não conceda a propriedade da terra ao beneficiário, gera em relação a ele os mesmos direitos, incluindo o de transmissão aos sucessores, com exceção daqueles relacionados à alienação ou à locação a terceiros. É, da mesma forma, instrumentalizado via titulação, conforme os arts. 6º e 7º da citada MP (BRASIL, 2001c).

Verifica-se, portanto, que a legislação incorporou e reconhece a possibilidade do uso coletivo de APP para fins de moradia, muito embora use critérios individuais (área por possuidor). Nesse caso, porém, havendo situação de risco, o art. 4º prevê que o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º da MP em outro local (BRASIL, 2001c). Ou seja, é expressamente prevista

a possibilidade de realocação de ocupantes em APP para local em que não exista situação de risco. Essa questão nos remete ao ponto de partida da pesquisa, que trata da ocupação de uma área de risco, tanto para os ocupantes quanto para os demais habitantes da cidade de Pelotas, consistente no dique contra cheias da Estrada do Engenho, conforme tratado no Capítulo 2.

No caso sob estudo, a área de proteção em questão tem importância adicional, relacionada à função do dique de proteção contra cheias. Presente, pois, um risco de dupla via: para os ocupantes e para aqueles possivelmente atingidos por uma eventual cheia, caso o dique não esteja funcional. É de se considerar, entretanto, que os integrantes das comunidades ocupantes do local há décadas desenvolveram seus próprios meios de debelar o perigo: por meio de tecnologias próprias, como a adaptação das fundações das instalações permitindo sua flutuação (CARRASCO et al., 2018).

Outro fato, mencionado por Krüger, Krüger e Ribeiro (2020) e que será aprofundado no Capítulo 4, é a existência de moradias em praticamente toda a margem do Canal São Gonçalo. A única distinção visível entre essas moradias, em sua maioria de alta classe, e aquelas objeto de discussão na ACP é justamente a precariedade destas últimas e o fato de abrigarem pessoas em situação de miséria ou vulnerabilidade (afora estarem as mesmas sobre o dique de proteção). O porquê dessa aparente arbitrariedade é um dos assuntos da próxima seção.

Conclui-se que as disposições de lei são fartas e proporcionam uma ampla relativização da proteção ambiental conferida às áreas ambientalmente relevantes. Constata-se, então, mais um aspecto que se relaciona à tensão entre a qualidade e a quantidade do direito (MASCARO, 2019): as referências legais existem em grande quantidade e contemplam quase todas as situações de fato possíveis. Entretanto, não avançam sobre as relações sociais das quais as situações se originam – sobre a qualidade do direito. O fato é, pois, que a possibilidade de manutenção da sustentabilidade das funções ambientais de tais áreas depende da diminuição, ou mesmo da cessação, do avanço da financeirização e da urbanização sobre aquelas ainda disponíveis. Ou seja, mantidos os atuais parâmetros e o grau dessa expansão, a pressão sobre as áreas de proteção só tende a aumentar, o que torna inócuas quaisquer previsões legais que visem à manutenção da sustentabilidade ambiental.

O histórico urbanístico de grande parte das cidades médias e grandes do Brasil se enquadra perfeitamente nessa descrição (ROLNIK, 2017). Não é por outro motivo que uma das diretrizes da ONU para o direito à moradia é o combate à financeirização da habitação (ONU, 2020). A relativização da proteção das áreas ambientais sensíveis, tais como as descritas nesta seção, não deve ser considerada como regra, sendo apenas um remédio excepcional para o problema da segregação espacial associada aos processos de financeirização dos espaços, que é a verdadeira causa da ocupação de áreas de proteção ambiental.

No caso da Estrada do Engenho, cuja análise do conflito judicial envolvendo a ACP foi desenvolvida especialmente no Capítulo 2, um dos pontos notáveis está nas intervenções de instituições da Justiça, como os ministérios públicos e as defensorias. Estas assumem um papel de protagonismo, muitas vezes contraditório no que diz respeito a motivos e resultados, o que, no caso referido, impactou diretamente no destino das populações envolvidas, motivo pelo qual se aprofundam essas questões na próxima seção.

3.3.3 A tutela judicial concreta e as lutas sociais pelos direitos

As ocupações de áreas ambientalmente protegidas geram uma situação jurídica de conflito entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente equilibrado, podendo significar violações de ambos os direitos, devendo-se considerar a responsabilidade do Estado pelos danos ambientais como um efeito necessário da violação ao direito de moradia:

No caso de serem ocupadas áreas verdes, como áreas de preservação permanente, há não apenas a violação do direito à moradia, mas, igualmente, a violação ao meio ambiente que, naqueles espaços, estava protegido por determinação legal (SCHONARDIE; FORTUNATO, 2015, p. 194).

Nesse contexto das ações e competências estatais, tem-se o Ministério Público como defensor de direitos coletivos e difusos, o que inclui a tutela do meio ambiente e do direito à moradia. Para cumprir tal função, dispõe de variados instrumentos jurídico-legais, incluindo o TAC e a ACP. No caso de um conflito – mesmo aparente – entre os direitos à moradia e ao meio ambiente, essas instâncias e órgãos estatais de governo e fiscalização são chamadas à ação e têm ao seu dispor um cabedal de instrumentos de solução.

A ACP da Ocupação da Estrada do Engenho, descrita no Capítulo 2, envolveu uma diversidade de atores: foi ajuizada pelo MP contra um sujeito político (Município de Pelotas), envolvendo – ao final – 75 famílias, integrantes de comunidades tradicionais e outros grupos socialmente excluídos, com atuação da Defensoria Pública, dos órgãos secretariais do Executivo municipal (SQA, SRFH) e das polícias militar e civil. Textualmente, o objeto era a conduta criminosa de ocupar terreno público e causar danos ambientais. A mudança nos rumos da ação se deu após forte mobilização envolvendo as comunidades da região, com apoio das instituições universitárias. Entretanto, quase três anos após a decisão de erguer um loteamento destinado a abrigar aquelas pessoas, a situação continua exatamente a mesma: as pessoas se mantêm no mesmo local e a ocupação continua a crescer (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Não é incomum que tais ações sejam levadas a cabo em nome de objetivos que, embora na aparência conservem limites estritamente legais, em conteúdo concreto, material, carregam interesses privados, individualistas e mesmo à margem da lei. É que as ações estatais encontram conformação legal estrita, embora guardem uma área de discricionariedade que consiste, no caso da Administração Pública, na escolha de qual política pública ou qual instrumento legal usará para a consecução de seus fins.

A ACP referida contém diversas citações ao fato de o Clube que fez uma das denúncias sobre a ocupação ser, ele mesmo, durante décadas, ocupante da mesma área de proteção ambiental, sem o devido licenciamento ambiental, e perpetrador de agressões ambientais e ao dique, através da construção de um muro sobre a estrutura deste. O mesmo Clube era proprietário, em função de doação feita pelo próprio executivo municipal, de uma grande área, para qual, ao final do processo, decidiu-se que alocaria as pessoas removidas (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Ou seja, todas as ações referidas foram casuísticas e aparentemente contingenciais, denotando que a ação estatal, na qual se inclui a aplicação e fiscalização do cumprimento das leis, é também dessa forma concretizada.

Ocorre que esse aparente casuismo não é contingencial. A materialização das ações do Estado se dá por meio do direito e da estrutura que lhe é instrumental, o que inclui as instituições do Executivo e as de Justiça. A juridicização da vida é proporcional à sua mercantilização; o direito cobre muitos assuntos, mas trata de forma qualitativamente diferente cada um deles. Não há o que não seja quantitativamente jurídico, mas poucas coisas qualitativamente o são. Dessa forma, a qualidade do

jurídico, que determina a ação estatal, está presente naquilo que atine às relações sociais específicas que conformam a vida sob o capitalismo. E o cerne dessas relações é a mercadoria (MASCARO, 2019).

Não há, ou não havia, qualidade de mercadoria no espaço ocupado por mais de 50 anos pelas comunidades tradicionais da Estrada do Engenho, pelo que, nesse interregno, permaneceram elas “ignoradas”, inexistentes ações estatais em qualquer sentido visando à garantia de seus direitos ligados à moradia. Essa intervenção se deu em um contexto que tornou aquele local destino de grande quantidade de pessoas em situação de vulnerabilidade, de expansão das áreas de incorporação e do princípio de mudança qualitativa do status daquele espaço.

É nesse sentido que é identificada a apropriação indevida de causas ambientais como justificativa para ações que têm como consequência a exclusão e a privação de direitos, como aponta Acselrad (2010, p. 103) ao conceituar a ambientalização:

Essa pode designar tanto o processo de adoção de um discurso ambiental genérico por parte dos diferentes grupos sociais, como a incorporação concreta de justificativas ambientais para legitimar práticas institucionais, políticas, científicas, etc. Sua pertinência teórica ganha, porém, força particular na possibilidade de caracterizar processos de ambientalização específicos a determinados lugares, contextos e momentos históricos. É por meio desses processos que novos fenômenos vão sendo construídos e expostos à esfera pública, assim como velhos fenômenos são renomeados como "ambientais", e um esforço de unificação engloba-os sob a chancela da "proteção ao meio ambiente". Disputas de legitimidade instauram-se, concomitantemente, na busca de caracterizar as diferentes práticas como ambientalmente benígnas ou danosas.

Importante ressaltar que não se trata de um conceito negativo *per se*, uma vez que a adoção de justificativas ambientais pode se verificar legítima e mesmo essencial para a caracterização correta de um conflito, a depender do contexto. O fato é que a ação dessas instituições de fiscalização e aplicação da lei não é neutra, como descreve Ermínia Maricato:

Como parte integrante de um processo que é capitalista, sem dúvida, e de uma sociedade de classes, relações calcadas no favor, no privilégio e na arbitrariedade caracterizam a formação da sociedade brasileira [...]. A relação calcada no favor constitui a negação da universalidade dos direitos (embora previstos na ordem legal) ou a negação da cidadania e da dignidade. Ela está na essência da confusão entre a coisa pública e os negócios privados, na confusão entre governo e Estado, na dificuldade de abstração do Estado (pelas camadas pobres) submetido a relações pessoais [...] (MARICATO, 1996).

Entre a ordem legal e a cidade real, há uma contradição, um descolamento; e é dentro do sistema jurídico legal que tal descolamento se mostra mais acentuado (MARRICATO, 1996). Assim, a atuação estatal, incluindo os citados órgãos de fiscalização do cumprimento da lei, como os ministérios públicos, apresenta critérios ambíguos, dúbios e contraditórios, ao cumprir tanto o papel de "implementador das políticas conservacionistas autocráticas que acirram conflitos ambientais" como "mediador que, por vezes, se posta ao lado das populações atingidas" (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 17).

Na mesma direção, veja-se o que diz Edésio Fernandes:

[...] a oposição ambiental pode ser um véu que cobre os preconceitos sociais contra os pobres urbanos, especialmente aqueles que vivem em regiões centrais da cidade. A mesma preocupação talvez não seja articulada quando as áreas de proteção ambiental são ocupadas ilegalmente por famílias de renda média e alta (FERNANDES, 2011, p. 47).

A região sob estudo e objeto de conflito, foco do presente trabalho, é a mesma que abriga um condomínio horizontal de alta classe e diversos sítios de lazer de grande extensão (PEDROTTI, 2017), além do referido Clube Veleiros Saldanha da Gama, que mesmo sem licenciamento ambiental construiu um muro sobre o dique de contenção (RIO GRANDE DO SUL, 2014), sem nenhuma consequência.

Essa atuação contraditória apenas reflete a contradição contida na legislação e que foi apresentada anteriormente. A lei assegura a moradia sem impedir a sua financeirização e garante a proteção ambiental mas a relativiza em favor dos grandes empreendimentos e das ocupações, causadas pela segregação socioespacial associada à financeirização. Reflete também os limites intrínsecos às instituições e à ordem legal, que ignoram as distinções entre conflitos individuais e coletivos, as assimetrias de poder e os tempos e modos de concretização das decisões, entre outros pontos (MOREIRA, 2017). E esse é o limite do próprio direito, bem como das soluções internas ao direito: "os resultados dos processos de 'negociação' em tela são, para os atores econômica e politicamente mais frágeis, quase sempre inferiores ao que se lhes é assegurado pelos direitos de que são portadores" (ZHOURI; VALENCIO, 2014, p. 386).

A luta pelos direitos, dentro do direito, garante, pois, a reprodução das relações sociais. A luta pela moradia, dentro do direito, tende a transformar o excluído em um

proprietário, encerrando a luta sem nada modificar. Essa luta é um elemento jurídico interno ao sistema capitalista, que o controla (MASCARO, 2019, p. 25). Exemplificando:

Quando o militante do MST, ao obter a terra, se transforma até num radical defensor da ordem e da propriedade (vários episódios o comprovam, até de morte nas disputas em acampamentos e assentamentos), ele proclama o limite da luta pela identidade, que se abre na contestação e negação do outro e aí se encerra (MARTINS, 2014, p. 176-177).

Visualiza-se aí o que Lefebvre denomina práxis repetitiva ou mimética (LEFEBVRE, 1968, p.12): o significado das lutas no direito e pelo direito, que não fazem mais do que perpetuar as relações de produção existentes e, portanto, as condições que originam as próprias lutas. O direito é produzido e ampara a existência do Estado; o Estado deriva do capitalismo, não sendo mero resultado da vontade de uma classe dominante, mas do modo de produção capitalista e de suas relações sociais intrínsecas. O direito é, por fim, uma projeção dessas relações sociais, não permitindo a transformação destas (MASCARO, 2013). Razão pela qual a atuação dos órgãos de defesa da lei e mesmo a dos grupos sociais que lutam por moradia, em última instância, está inserida e encontra seu limite enquanto elemento dessa dinâmica de reprodução social.

Todos os aspectos ora analisados têm suas respectivas influências na situação da moradia e da justiça socioambiental, relativamente ao caso a priori analisado. Antes de voltar a ele, convém verificar como, na cidade de Pelotas/RS, de que faz parte a área onde se localiza a ocupação, tais questões estão contextualizadas. É este o foco inicial do próximo Capítulo. Após o detalhamento das disposições legais pátrias a respeito do tratamento das questões urbanas, ambientais e de moradia, surge a necessidade de se abordar outro ponto: como, na cidade de Pelotas, palco do conflito judicial objeto da pesquisa, concretiza-se o tratamento dado às questões de ordenação do espaço – ou, em última instância, de apropriação da terra. Porque é disso que o conflito trata: do espaço ocupado por aquelas pessoas, do seu status jurídico de área de proteção ambiental, o que determina que elas lá estejam e as ações estatais referentes à situação.

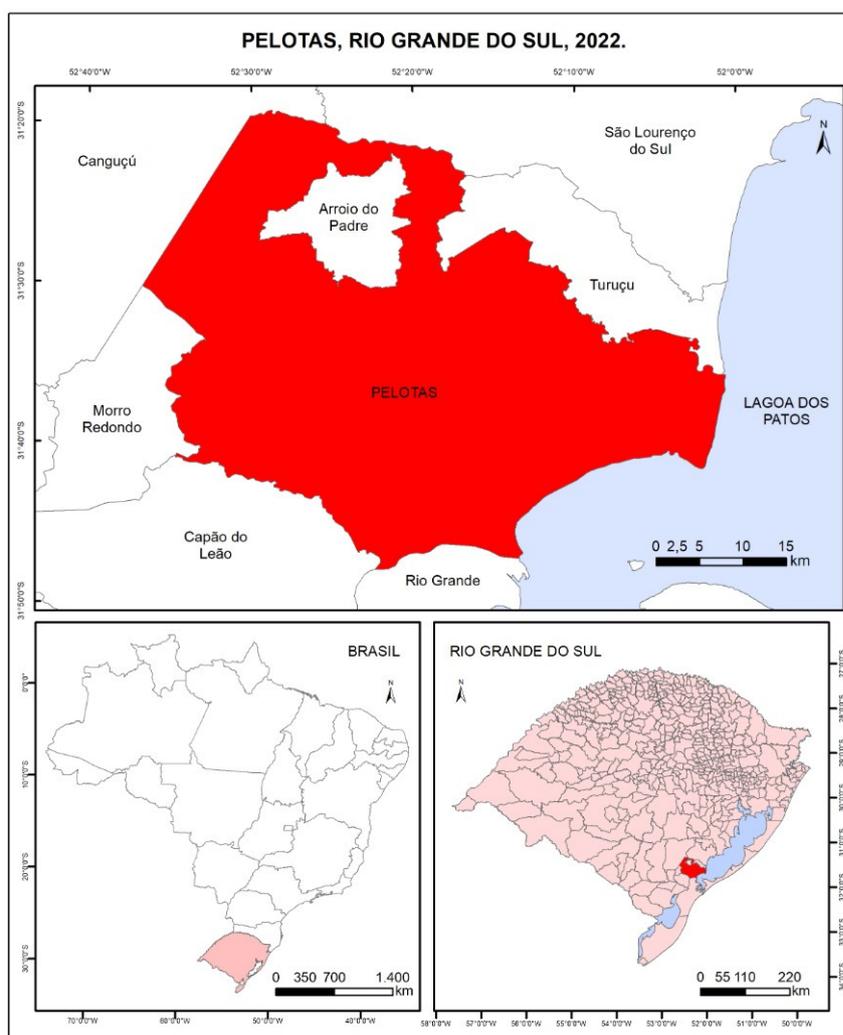
4 CONDIÇÕES SÓCIO-HISTÓRICAS DA MORADIA E DO MEIO AMBIENTE EM PELOTAS/RS

O trabalho ruma, neste ponto, às questões sócio-históricas da moradia e do meio ambiente em Pelotas. Começa pelo documento legal básico sobre tais questões, o Plano Diretor, sem o destacar do contexto em que foi produzido e modificado desde sua edição. Em um segundo momento, dar-se-á destaque aos programas habitacionais executados na cidade e seus impactos na questão da moradia e do meio ambiente.

O município de Pelotas é localizado na porção sul do Rio Grande do Sul, conforme mostra o Mapa 2 (página 95). Com uma área territorial de 1.610,084 km² e população de 328.275 habitantes, é o terceiro município mais populoso, ficando atrás somente da capital, Porto Alegre, que tem uma população de 1.409.351 habitantes, e de Caxias do Sul, que possui 435.564 habitantes, de acordo com o censo de 2010 (IBGE, 2022). Conforme dados do mesmo censo, a maioria da população pelotense, cerca de 94% dos habitantes, é urbana, e apenas 6% da população vive na área rural, o que ressalta a importância de analisar as apropriações de forma desigual no espaço urbano.

Como afirmado, o déficit habitacional de Pelotas é considerado elevado, sendo superior à média nacional: em 2013 a Fundação João Pinheiro (FJP, 2021) apontava um déficit de 17.109 moradias, sendo 16.201 na área urbana. Além disso, a mesma fonte indicava 2.883 moradias em condições precárias; 7.310 com problemas relacionados à coabitação – mais de uma família residindo no mesmo domicílio; e 6.380 o número de famílias que estariam gastando valores excessivos com aluguel. A esses, se somavam 25.010 domicílios carentes de infraestrutura e 2.454 que não possuíam banheiro (FJP, 2021). Essa situação pouco se modificou até hoje, tendo o déficit se mantido estável, ao menos em termos quantitativos, após a execução dos programas habitacionais promovidos nacionalmente (RIBEIRO; KRUGER, 2019).

O problema da moradia em Pelotas é, portanto, em termos qualitativos e quantitativos, bastante relevante e urge por solução. Tratar dessas questões no âmbito da cidade de Pelotas é tratar do contexto local que diretamente determinou a ocupação da Estrada do Engenho e a consequente ACP. Por esse motivo, o aprofundamento se impõe, de forma que o presente Capítulo se dedica, primeiramente, a investigar



Mapa 2 – A cidade de Pelotas/RS.

Fonte: elaborado pelo autor.

como se conformou material e historicamente a situação da moradia na cidade e de que maneira tal problema foi institucionalmente tratado nos contextos normativo e de políticas públicas.

Como referido, é o Plano Diretor o documento legal básico relativo às questões de ordenamento do uso e destinação dos espaços no âmbito da cidade. Sendo assim, nesse ponto, a pesquisa, visando contextualizar a materialidade das ações estatais relativas à moradia e, em última instância, ao uso da região da Estrada do Engenho como tal, dará o devido destaque aos aspectos históricos da conformação legal que dita aquelas ações.

4.1 PLANO DIRETOR E LEGISLAÇÃO CORRELATA

Conforme as disposições juspositivistas, o plano diretor é o "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana", obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes (art. 182, §1º, CRFB/88), devendo conter as diretrizes fundamentais de ordenação da cidade, cujo atendimento configuraria o cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, §2º, CRFB/88) (BRASIL, 1988).

O instituto é regulamentado pelo Estatuto das Cidades e visa assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (art. 39), guiado pelas diretrizes da sustentabilidade ambiental, do planejamento, da ordenação e controle do solo, das garantias da moradia, do saneamento e infraestrutura, entre outras (BRASIL, 2001b). A construção do Estatuto das Cidades foi declaradamente inspirada nas diretrizes humanísticas do direito à moradia, integrantes da Agenda 21 da ONU (ONU, 1992), sob os princípios da abordagem multissetorial, da participação popular, da integração das questões ambientais, entre outros (BRASIL, 2004).

O III Plano Diretor de Pelotas (PELOTAS, 2008a), após aprovado em 2008, foi paulatinamente sofrendo alterações que, como se pretende demonstrar, atendem interesses nem sempre identificáveis como coincidentes com o interesse público. Neste ponto do trabalho, se demonstrará como sua conformação, incluindo suas alterações, segue o padrão identificado no Capítulo 3 (3.1.2), em que se tratou dos planos diretores: ausência de participação popular, planejamento ancorado nas necessidades expansionistas do capital, enfraquecimento e supressão da proteção ambiental respectiva em favor da expansão imobiliária e da financeirização da terra, aspectos expressos nos atos estatais descritos no Capítulo 2, quando da descrição do conflito judicial objeto da pesquisa.

A primeira alteração com efeitos consideráveis foi veiculada pela Lei Municipal nº 5.603/2009 (PELOTAS, 2009a), que instituiu o programa habitacional de interesse social intitulado "Pelotas Habitação Digna" e tinha como um de seus objetivos viabilizar a construção do maior número de habitações possível dentro do PMCMV. Pinto (2016) afirma que a citada Lei não estabeleceu nenhum critério de qualidade ao lado da quantidade, deixando, por exemplo, de prever efeitos como o maior carregamento das redes de equipamentos de serviço e infraestrutura no local.

Outra alteração do Plano Diretor foi carreada pela Lei Municipal nº 5.963/2012 (PELOTAS, 2012), aprovada no dia 28 de dezembro de 2012 (três dias antes do final do mandato do então prefeito) e que estendeu o perímetro urbano do município. Alteração realizada confessadamente – o que Pinto (2016) afirma com base em várias entrevistas com membros do próprio governo e das construtoras – sem embasamento técnico e com o único objetivo de permitir a execução de dois projetos de exploração imobiliária do PMCMV.

Mais uma alteração com significativas consequências foi veiculada pela Lei Municipal nº 5.660/2009 (PELOTAS, 2009b), que instituiu a modalidade do "condomínio horizontal de lotes", notabilizado por sua "área fechada por muros com acesso único controlado" e por sua extensa área – entre 100.000 m² e 350.000 m² (art. 4º, XI). Além de seu caráter claramente contrário às diretrizes humanísticas do direito à moradia, instituindo e legitimando juridicamente a existência de enclaves fortificados dentro da cidade¹, Pedrotti (2017) ainda aponta que tal Lei – ordinária, aprovada por maioria simples – alterou tacitamente o Plano Diretor, constituído por lei complementar, sendo também formalmente inválida. Essa alteração estabeleceu uma exceção às disposições originais do Plano Diretor, que prevê em seu art. 192, II, como área máxima para "condomínios urbanísticos" a de 10.000 m² (tamanho de uma quadra) ou aquela compatível com o sistema viário (PELOTAS, 2008a). Por óbvio, a condição de irregularidade é irrelevante, uma vez que os condomínios horizontais estão hoje amplamente disseminados no município.

Tais alterações evidenciam dois aspectos citados: (i) a submissão das políticas de moradia e urbanismo não à demanda social por habitação em si, mas ao meio como se a persegue, através das dinâmicas de mercado, crédito e garantias contratuais, em ação coordenada entre Estado e capital na exploração dessa dinâmica, essencial para a manutenção do esquema sociometabólico do capital; (ii) o papel do direito como instrumental à legitimação desses processos, bem como de interesses privados, cuja reprodução se mantém independentemente de avanços legislativos e/ou doutrinários relativos aos direitos humanos (MENEZES, 2017).

¹ O artigo 5º, em sua redação original, da Lei Municipal nº 5.660/2009 permitia a construção de muros de três metros de altura cercando o condomínio, determinando adoção de "medida de redução do impacto visual, causado pela construção do muro, utilizando, preferencialmente, unidades arbóreas características da região" (PELOTAS, 2009b).

Mais recentemente, em 2018, as leis nº 6636/2018 (PELOTAS, 2018b) e nº 6.790/2020 (PELOTAS, 2020a) alteraram novamente o Plano Diretor, instituindo as Áreas Especiais de Interesse Ambiental (AEIA), consideradas como

os espaços do território municipal que em razão de suas características ambientais, sejam elas naturais, culturais ou construídas, bem como dos interesses públicos delas decorrentes ensejam regramento especial como instrumento de gestão visando o cumprimento de seus objetivos (art.50 do Plano Diretor, com a redação da Lei Municipal nº 6636/2018) (PELOTAS, 2008a; PELOTAS, 2018b).

O que abrange, portanto, duas espécies, conforme o mesmo artigo:

I - áreas Especiais de Interesse do Ambiente Natural - AEIAN;
II - áreas Especiais de Interesse do Ambiente Cultural ou Construído – AEIAC.

A AEIAN consiste em uma AEIA “de domínio público ou privado, em território urbano ou rural, que em razão de suas características naturais, bem como dos interesses públicos delas decorrentes ensejam regramento especial” (art. 51 do Plano Diretor). Nas AEIAN é permitido o “uso e ocupação para moradia, atividades de lazer, esportes, cultura, turismo, pesquisa científica, educação, hospedagem, agropecuária, e nas hipóteses de utilidade pública e interesse social previstas em lei” (art. 53 e 54 do Plano Diretor). Houve alteração exatamente no ponto em que se permite o uso para moradia, que, na redação antiga, dependia de: (i) interesse social, público e comunitário e (ii) execução de medidas mitigatórias e compensatórias e de recuperação do meio ambiente. Atualmente, faz-se necessária somente a anuência ambiental da SQA (art. 53, parágrafo único, e art. 54, parágrafo único do Plano Diretor) (PELOTAS, 2008a).

Foram instituídos, também, novos critérios de ocupação das AEIAN, por meio do novo art. 145:

I - Parcelamento com lote mínimo de 7.500 m² (sete mil e quinhentos metros quadrados);
II - Taxa de ocupação máxima de 10% (dez por cento);
III - Taxa de artificialização máxima de 20% (vinte por cento);
IV - Altura máxima de edificação de 7m (sete metros) (PELOTAS, 2008a).

Nesse ponto, as alterações se referem ao tamanho do lote mínimo, que era de um hectare (dez mil metros quadrados) e à inclusão de uma “taxa de artificialização”, definida como “a relação percentual máxima de alteração das características naturais

originais da AEIAN por consequência da atividade humana permitida em um lote” (art. 145, §1º, III, Plano Diretor) (PELOTAS, 2008a).

Essa alteração se deu com a revogação dos dispositivos que tratavam das Áreas de Preservação Permanente Ocupadas (APPO) e Degradadas (APPD) (arts. 60 a 63 do Plano Diretor) pela Lei Municipal nº 6.636/2018 (PELOTAS, 2018b). Nesse aspecto, o Plano Diretor previa “ações mitigatórias e compensatórias e de recuperação do meio ambiente, proporcionais ao dano causado e sua escala” (art. 60 do Plano Diretor, revogado pela Lei nº 6636/2018) e também a possibilidade do estabelecimento de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) (art. 147 do Plano Diretor), visando a recuperação do passivo ambiental (PELOTAS, 2008a).

Importante recordar que um dos pedidos da ACP interposta pelo MPE/RS era justamente a execução de um PRAD na região do dique, após sua desocupação (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 8-9). Tal pedido foi incluído no TAC que encerrou o processo e a obrigação, no caso desse processo, subsiste. Em relação a possíveis casos futuros, entretanto, a obrigação foi apagada por ato de seu próprio destinatário, o Estado, representado pelo Município de Pelotas enquanto ente político.

De notar que a supressão dos dispositivos que faziam referência ao PRAD se deu em 2018, pouco mais de um ano após firmado o acordo nos autos da ACP. É outro aspecto do direito positivo que impõe obrigações ao Estado: esse direito é exarado e suprimido pelo próprio Estado, ou seja, é formatado como uma mediação necessária apenas naqueles exatos pontos em que não é obstáculo à reprodução do esquema sociometabólico do capital (MÉSZÁROS, 2011; PACHUKANIS, 1988).

Esse conjunto de alterações visou, portanto, remover mais alguns obstáculos outrora impostos pelo Plano Diretor à urbanização de APPs e ao oferecimento de imensas áreas de importância ambiental (relacionadas ao sistema de vizinhos ao Canal São Gonçalo) ainda desocupadas aos setores ligados à construção e incorporação civil. Alterações que tiveram como consequência isentar o poder público “da responsabilidade em reassentar os moradores desses locais ou promover recuperação conjugando os aspectos ambientais e sociais” (SILVA, 2018, p. 135). Mais ainda, que liberaram os mais diversos tipos de utilização das áreas de interesse ambiental de forma expressamente desconectada do interesse público e de ações protetivas do meio ambiente, como referido.

Ocorreu, também, uma uniformização na Lei, substituindo-se as metragens genéricas (faixas variáveis de acordo com a largura do curso d'água) e que apenas espelhavam o contido no Código Florestal (BRASIL, 2012) por específicas, da seguinte forma, considerando-se APP (Plano Diretor, art.59):

- I - as faixas marginais do Arroio Pelotas, em território urbano, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de 100 (cem) metros;
- II - as áreas no entorno da Barragem Santa Bárbara, desde a borda da margem regular, em faixa com largura mínima de 100 (cem) metros;
- III - as áreas no entorno da Laguna dos Patos, desde a borda da margem regular, em faixa com largura mínima de 100 (cem) metros;
- IV - os ecossistemas de , em toda sua extensão (PELOTAS, 2008a).

Como anteriormente referido, a moradia é um dos direitos que oferecem caminhos para a relativização da proteção dada às áreas de preservação, com a adequação de seu uso às exigências ditadas por suas funções ambientais. Não obstante, esse tipo de compatibilização demanda tempo e investimento: primeiro junto às pessoas que eventualmente terão de adequar seus modos de vida; depois em relação à própria área, que demandará investimentos relacionados à estrutura correspondente ao seu uso concomitante para moradia e para preservação de suas funções ambientais (FERNANDES, 2011).

Como visto no caso sob estudo, a solução mais rápida – e compatível com as funções que o Estado pós-fordista assumiu como típicas – é o uso da força e da criminalização, tais como as manifestações e intervenções do Ministério Público e do poder público municipal pelotense, antes e após o acordo firmado na ACP (RIO GRANDE DO SUL, 2014), através da imposição de multas e de prazos para desocupação do local.

A configuração do Plano Diretor denota, portanto, a submissão do interesse público ao capital privado, através e por meio do próprio Estado e do direito. Importante registrar que não se trata de algo pontual, mas de uma característica típica das funções que o Estado assumiu no chamado período pós-fordista, em que “o favorecimento dos capitais especulativos em desfavor do planejamento da produção é uma política constante e sistemática dos Estados nacionais” (MASCARO, 2013, p. 124). Ou seja, longe de exigir um afastamento e alheamento do Estado, o capital o tem como ator principal de sua dinâmica.

Assim, paulatinamente, mais áreas vão sendo tratadas como disponíveis à urbanização e ao estabelecimento de empreendimentos imobiliários de alta densidade

ou valor. Rapidamente, áreas de proteção ambiental têm sua proteção relativizada em favor de sua entrada no círculo de financeirização e ativos do capital. A legislação procura atenuar o impacto ambiental de tais empreendimentos com o estabelecimento de critérios de uso e ocupação casuísticos e subjetivos, que não desfazem os efeitos antrópicos trazidos naturalmente com a ocupação humana.

Marcela Silva, em trabalho sobre o processo que culminou na edição da Lei Municipal nº 6636/2018 (PELOTAS, 2018b), apontou os vários problemas referentes à falta de transparência e de participação popular, além das questões referentes à Lei em si:

[...] feria a proteção das Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Natural – AEIAN, ao permitir o uso e atribuição de outorga exclusiva da anuência da Secretaria de Qualidade Ambiental - SQA, não mais fazendo referência ao interesse social, público e comunitário [...]. Por outro lado, as alterações beneficiavam diretamente as entidades ligadas à construção civil ao afastarem medidas de ação compensatória de recuperação do ambiente degradado [...] e ao permitir a construção de empreendimentos mais altos em região de interesse cultural (SILVA, 2018, p. 135-136).

Nessa perspectiva, a relação Estado-capital é de interdependência e retroalimentação (MASCARO, 2013), estando o direito configurado para viabilizar os caminhos – por exemplo, a expansão urbana – de solução do citado problema do capital excedente (HARVEY, 2009). A solução das demandas populares como a habitação, no Estado pós-fordista, é entendida como um problema do capital, estando o Estado na posição de facilitador (ou não dificultador): vejam-se as destacadas manifestações municipais nos autos da ACP, condicionando a solução do problema da ocupação do dique da Estrada do Engenho à existência de programas habitacionais em curso e à iniciativa privada (representados pelas empresas de construção e incorporação imobiliária).

De fato, o interesse privado é pautado na mais-valia e na multiplicação de capital e não necessariamente na satisfação da necessidade humana de habitação, como demonstram os processos de execução das políticas habitacionais no município de Pelotas, tema que se desenvolverá na próxima seção.

4.2 IMPACTOS DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NA CIDADE DE PELOTAS

A história mais recente ligada às políticas de moradia na cidade de Pelotas, sem que se queira incursionar naquelas executadas durante o período ditatorial ou antes,

pode ser resumida nas seguintes políticas e programas: (i) a Política de Regularização Fundiária, levada a cabo e mais intensificada nos anos dos governos municipais a partir de 2010; e (ii) o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o PMCMV, cujos resultados foram avaliados em estudos recentes, que utilizamos como base neste ponto do trabalho.

Em verdade, a menção ao período da ditadura civil-militar oficialmente instaurada em 1964 é necessária apenas para que nela se identifique um traço que permanece até hoje, no que tem relação com as políticas habitacionais: a ênfase na construção de moradias segundo critérios financeiros e de mercado, afastando-se as necessidades ligadas ao planejamento e ao urbanismo – em suma, à moradia em si. A produção habitacional, que até então, via de regra, se viabilizava por uma ação conjunta entre o Estado e os sindicatos, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), passa a ser mediada pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), consolidando uma parceria entre Estado e iniciativa privada, materializada no Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (CUNHA, 2014). Inaugura-se a era das políticas habitacionais regidas pela lógica da financeirização, mantidas por uma conexão enraizada entre Estado e agentes privados (PINTO, 2016).

Essa lógica é o fruto histórico da remodelação da atuação do Estado, ocorrida após as crises capitalistas dos anos 70, que marcaram a transição do período fordista para o pós-fordista. Este último é caracterizado pela hegemonia do capital financeiro e pela atuação estatal crescentemente desconectada do atendimento aos denominados direitos sociais, porque focada no financiamento, no subsídio e na preparação, institucional e econômica, da “majoração dos espaços privados de acumulação” (MASCARO, 2013, p. 123). Ocorre a “troca da regulação de bem-estar social pela regulação de repressão à criminalidade da pobreza” (MASCARO, 2013, p. 124). No campo das demandas ligadas à habitação, essa transição corresponde a um rearranjo que resulta em descentralização institucional, em que o Estado deixa de ser o agente promotor principal das políticas de habitação, alimentando a mercantilização dessas políticas (CUNHA, 2014).

Tal lógica manteve-se nos dois programas que sucederam a era do SFH, o PAR e o PMCMV. O PAR, regulamentado pela Lei Federal nº 10.188/2001 (BRASIL, 2001a), tinha como objetivo declarado o atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, na forma de arrendamento com opção de compra. Mesmo

assim, quando de sua instituição em 2001, o PAR sequer contemplava a faixa de renda de zero a três salários mínimos, o que só foi corrigido em 2004, quando da criação do Ministério das Cidades e da edição da Lei Federal nº 10.859/2004 (BRASIL, 2004), que alterou alguns pontos referentes à execução do PAR.

Em Pelotas, os citados programas de construção de habitações tiveram grande relevância econômica, por diversos fatores. O déficit habitacional pelotense era superior à média nacional em mais de 5% – relativamente a cidades de porte similar, de acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de 2013 (PELOTAS, 2014). Por outro lado, os grandes investimentos federais na área portuária que envolveram a vizinha cidade de Rio Grande (distante 50 km) influenciaram Pelotas, que vivenciou grande movimentação na área de serviços e comércio (PINTO, 2016).

O PAR, em Pelotas, estendeu-se por 8 anos – de 2001 a 2008 – e resultou na produção de 3.177 unidades habitacionais. Em 2002, o déficit habitacional na cidade era calculado em 14 mil moradias e concentrava-se massivamente nas camadas sociais com renda inferior a três salários mínimos. Sucede que, mesmo sofrendo alterações em seu curso, o programa acabou contemplando, em sua maioria, as famílias que demonstravam capacidade de pagamento, ou seja, pouco contribuiu para atenuar aquele déficit (CHIARELLI, 2014, p. 152–154).

Outra característica notável do PAR em Pelotas foi a alteração dos critérios dimensionais para a construção de moradias de caráter popular. Segundo Krüger (2018), o Plano Diretor da época foi modificado para permitir a diminuição de área construída: (i) de 23 m² para 15 m², para as construções populares de um dormitório; e (ii) de 32 m² para 22,8 m², para as de dois dormitórios. Outra alteração que seguiu os mesmos critérios foi a permissão para ausência de elevador em prédios com até 5 pavimentos (padrão do PAR) em substituição ao critério anterior que era de 4 pavimentos (CHIARELLI, 2014). Do mesmo modo, foi aprovada a diminuição de área mínima para construção, de 8.000 m² (II Plano Diretor) para 5.000 m², através da Lei Municipal nº 4.845/2002 (PELOTAS, 2002). Todas essas alterações têm relação direta com a qualidade do morar e o sobreaproveitamento dos espaços por parte das construtoras, em contradição evidente com as diretrizes humanitárias do direito à moradia (ONU, 2020).

O PMCMV, iniciado em 2009 em substituição ao PAR, manteve a lógica dos resultados alcançados pelo programa anterior, ao menos nos pontos ora abordados.

Cunha (2014) cita, por exemplo, que mesmo com um déficit 89,6% concentrado nas famílias com renda entre zero e três salários mínimos em 2008 (números nacionais), até julho de 2013 apenas 40,02% das unidades habitacionais construídas ou contratadas no PMCMV foram destinadas a essa faixa da população.

Como resultado dessas políticas, constata-se que o déficit se manteve estável, mesmo com a construção de unidades numericamente suficientes para suprir 100% da demanda (RIBEIRO; KRUGER, 2019), o que seguiu uma tendência observável nacionalmente. A consequência foi a incorporação de áreas não urbanizadas e favelizadas por condomínios de classe média de alta densidade, com a migração das pessoas que ocupavam essas áreas para outras regiões. A implantação dos programas gerou uma alta nos preços dos terrenos no município, sendo que as produções voltadas para a menor faixa de renda apresentaram maior número de construções por empreendimento e uma maior distância em relação ao centro da cidade em comparação aos empreendimentos para renda superior (PINTO, 2016).

A marca das políticas habitacionais brasileiras de grande porte das últimas décadas é, portanto, plenamente verificável no caso de Pelotas. O “alargamento dos processos de exclusão socioterritorial e a espoliação urbana” (KRÜGER, 2018, p. 161), enquanto amparados em um discurso de garantia do direito à moradia; e a distribuição das moradias em modalidades que contemplam a capacidade de crédito das famílias, em um contexto em que a maioria das pessoas que não tem moradia sequer dispõe de recursos. Nessa linha, a modalidade de arrendamento carregada pelo PAR previa expressamente a retomada dos imóveis em caso de inadimplemento (BRASIL, 2001a).

As consequências e relações das políticas habitacionais e seus resultados com o aumento de ocupações irregulares são claras: a diminuição de áreas “livres” em melhores condições de proximidade e de acesso aos centros urbanos, resultando no deslocamento de contingentes de pessoas em situação de exclusão social para as periferias mais próximas àqueles centros – regiões como a Estrada do Engenho. A isso se soma o fato de tais políticas não contemplarem essas pessoas, que são justamente as que mais sofrem com a falta de moradia e que compõem a grande maioria das estatísticas relacionadas com o déficit habitacional. No caso sob estudo, a região em questão era ocupada por comunidades tradicionais que, até então, permaneciam ignoradas, também vítimas de processos históricos similares (KRÜGER; KRÜGER; RIBEIRO, 2020).

Pode-se concluir que as políticas de moradia conectadas com o planejamento urbano inexistem. Quem elege os locais disponíveis para essas pessoas são as empresas de incorporação, segundo seus próprios critérios e conveniências: os de mercado, os do lucro. No caso da Estrada do Engenho, mais de uma manifestação do Município de Pelotas na ACP se deu no sentido de a realocação das pessoas depender da iniciativa privada (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Ou seja, o Estado e a execução das políticas ligadas aos direitos sociais estão ancoradas de forma passiva nos interesses do capital e na mercantilização da moradia e da terra (ou de forma ativa, ao se considerar o papel do Estado como facilitador de tais interesses); e não apenas as políticas, mas o próprio processo legislativo referente a questões como urbanismo e meio ambiente, como visto quando da análise na seção anterior que tratou do Plano Diretor (4.1).

Ao lado de programas habitacionais de âmbito nacional, como o PAR e o PMCMV, as mais recentes administrações da cidade de Pelotas, principalmente a partir de 2010, intensificaram um processo próprio de regularização fundiária, que, como se demonstrará, contempla apenas o prisma jurídico da questão da moradia, focando na regularização formal de lotes e títulos de propriedade, o que é examinado na seção seguinte. Uma vez que a regularização fundiária é o procedimento padrão apresentado como solução das ocupações irregulares e que, no caso concreto sob análise, foi também o que se encaminhou como solução final para o conflito da Estrada do Engenho – mesmo que em outro espaço que não exatamente aquele originalmente ocupado –, apresenta-se, então, a necessidade de sua análise mais detida.

4.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PELOTAS

A regularização fundiária é instituto trazido pelo Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001b). A partir dessa Lei, foi criado, em 2003, o Programa Nacional de Regularização Fundiária (BRASIL, 2005), que estabelece a competência do poder público municipal para avaliar as áreas do município passíveis de regularização fundiária e habitacional. A partir dessa base legislativa, foram elaborados os programas de regularização fundiária executados nas últimas décadas, especialmente sob os governos municipais do PSDB ora referidos, a partir de 2013.

O diagnóstico realizado pela Administração Pública – não somente a municipal, como demonstrado no Capítulo 3 – em relação às questões da habitação é que o

problema principal está na ausência de título jurídico de propriedade de um lote ou terreno, ou seja, da garantia de direitos reais sobre a terra. É dessa forma que o supervisor de regularização fundiária do município apresenta o problema em 2017: quase 100 mil pessoas morando em posses – o que corresponde a quase um terço da população pelotense – em 206 áreas irregulares distribuídas pelo município. Até 2017, a administração entregou títulos de propriedade a 744 famílias, a um custo total de R\$ 32.907,00 (ALVES, 2017, p. 13).

Assim, a métrica utilizada para considerar o problema da moradia como solucionado é expressa pelo número de lotes regularizados, utilizado nas comunicações e materiais oriundos do executivo municipal. Nesse sentido, Alves (2017) apresenta o sucesso das administrações a partir de 2013, que realizaram a regularização de 12 áreas beneficiando 22.136 pessoas. Não se trata, entretanto, de política casuística ou exclusiva da Administração pelotense: desde a década de 80 o Banco Mundial promove políticas habitacionais com esse viés – o da regularização formal da propriedade como catalisador do progresso e da concretização do direito à moradia (VIANNA, 2019; ROLNIK, 2017), como visto no Capítulo 3.

Ao se apresentar um conflito fundiário com os contornos como os do objeto de estudo, ou seja, quando a área ocupada não está, a princípio, sujeita a loteamento e formalização, foi visto que a atuação estatal carrega como prioridade a remoção dos ocupantes, classificados como criminosos ambientais, e que, em contraste a isso, a realocação depende do capital e seus interesses (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

No caso analisado, a solução adotada só foi possível com a reversão de uma doação feita havia décadas para o mesmo Clube que encaminhou denúncia sobre a ocupação (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Essa solução se impôs após o reconhecimento da existência de uma antiga comunidade de pescadores, cuja ligação com o local era ignorada pelo Estado, e do seu direito de continuar com as suas atividades e seus modos de vida ligados à pesca, o que pressupõe a proximidade e acesso à água e a existência das instalações respectivas. Afora esse casuísmo, o desfecho normal seria a remoção pura e simples, como constante do pedido que inaugurou a ACP. A notar, entretanto, que a mudança nos rumos das ações estatais foi determinada pela mobilização social em torno da situação, ao que se retornará adiante, no subcapítulo 4.5, em que se caracteriza a ocupação.

A partir da edição da Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017b), sobre regularização fundiária rural e urbana, foi incluída nos processos de regularização fundiária a obrigação de apresentação de "cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras" (art. 35, IX), constituindo elemento de responsabilização do agente público o seu descumprimento (art. 35, X) (BRASIL, 2017b). Essa alteração teria tornado a regularização inviável, por a Lei não prever as fontes de recursos para o cumprimento dessas obrigações, muito mais custosas que a mera emissão de títulos de propriedade (ALVES, 2017, p. 79).

É evidente, portanto, que a administração local trata a regularização fundiária como a mera titulação jurídica da posse, convertendo-a em propriedade. Tanto assim que, a partir do momento que a citada Lei estabeleceu que um processo de regularização fundiária pressupõe a constituição de uma infraestrutura mínima essencial, isso se afigurou impossível. Conste que tal infraestrutura essencial se compõe, conforme o art. 36, §1º da citada Lei, de:

- I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
- II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
- III - rede de energia elétrica domiciliar;
- IV - soluções de drenagem, quando necessário; e
- V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais (art. 36, §1º) (BRASIL, 2017b).

A referida Lei Federal nº 13.465/2017 foi oriunda de conversão da Medida Provisória 759/2016 (BRASIL, 2016), cuja exposição de motivos deixa claro que a regularização fundiária, como instituto jurídico, tem seu zênite explícito no registro formal da propriedade:

É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo (BRASIL, 2016).

Não por acaso. É o direito de propriedade a base sobre a qual repousa o direito privado e suas regras, que regem as trocas mercantis; e é a partir das noções de sujeito de direito e da liberdade jurídica de usar e abusar dos bens que constituem o objeto da propriedade que se explicita aquele direito (ALTHUSSER, 1999, p. 83). O direito

estabelece, então, o limite daquilo que o Estado, por meio, nesse caso, da administração pública municipal pelotense e sua política de regularização fundiária, invoca como satisfação do direito à moradia: pela propriedade da terra onde os proprietários dos títulos assim concedidos têm a “liberdade” de construir suas moradias.

Trata-se de um aspecto antes introduzido e que se traz novamente à tona: o ideal da formalização juspositivista como paradigma da concretização do direito. Importa menos o conteúdo material dos direitos, nesse caso, a moradia em si – com um teto e paredes, dotada dos aparelhos públicos que a perfazem, como saneamento e energia –, do que o título de propriedade da terra destinada a conter essa moradia (MENEZES, 2017). Aspecto que, levado às últimas consequências, é o mesmo dilema que reveste as lutas pelos direitos humanos, dados como conquistados uma vez que positivados – a ilusão normativista (MASCARO, 2017).

O fato é que “nenhuma forma específica de escritura protege os residentes contra as pressões exercidas pelas forças de mercado” (FERNANDES, 2011, p. 44). A garantia jurídica da propriedade, portanto, mais do que ser uma das dimensões da concreção do direito à moradia, assegura que os imóveis regularizados passem a integrar o circuito do capital, servindo e assegurando a reprodução das relações sociais correspondentes, através do crédito e da financeirização. A questão que surge, em termos práticos, tem a ver com os resultados obtidos a partir da execução de políticas com essa finalidade, ou seja, a formalização em massa da propriedade, que, como visto no Capítulo 3, pouco se traduzem na melhora dos indicadores correspondentes, como a diminuição da pobreza, a melhora do acesso ao crédito ou a garantia da moradia (FERNANDES, 2011, p. 31-33).

Nesse aspecto, o contexto atual de expansão das incorporações urbanas na cidade de Pelotas, de par com os programas habitacionais executados nessa cidade, denotam o aumento do valor da terra na região onde está a ocupação da Estrada do Engenho, que tem grandes áreas livres do outro lado do dique. Aumento esse que impacta nas condições de permanência daquelas populações de baixa ou sem renda, ponto objeto de atenção específica do próximo subcapítulo.

Em janeiro de 2020, a Lei Municipal nº 6.780/2020 (PELOTAS, 2020b) instituiu o Programa de Regularização Fundiária de Áreas Verdes Ocupadas (PRAVO), no âmbito do município de Pelotas, que anuncia como objetivo o de “regularizar núcleos urbanos informais consolidados, situados em áreas verdes no município de Pelotas,

por meio de alienação, visando oferecer a adequada destinação aos imóveis” (art. 1º). Conceitua consolidados como “aqueles de difícil reversão, considerando o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação, a existência de equipamentos públicos e infraestrutura urbana, comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016” e área verde como “o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização” (art. 2º, I e II). Entre os objetivos da Lei está o de “conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher” (art. 3º, VII).

De notar que a legislação expressa o mesmo sentido em relação ao que significa efetivar o direito à moradia, ou seja, a concessão da propriedade de um lote ou terreno, ignorando completamente as questões que o cercam e o tornam uma moradia, conforme o significado que se lhe atribui. No caso da moradia, a legalização de ocupações e terras informais as insere no mercado, aumentando seu valor e inviabilizando a permanência de famílias sem recursos, que, em última instância, retornam à condição de informalidade, o que torna o atual modelo de regularização fundiária insustentável (VIANNA, 2019; CALDERÓN, 2014; FERNANDES, 2011).

Por outro lado, mais uma vez se pode constatar a existência de substancial conjunto de regulações e normas atinentes ao direito em questão que, em muitos aspectos, contempla de forma plena – em seu prisma jurídico-positivo – o direito à moradia em harmonia com o meio ambiente equilibrado. Essa legislação, no entanto, não faz mais do que estender quantitativamente o tratamento jurídico de todas as questões que envolvem essa problemática sem, contudo, romper o limite qualitativo a ela imposto. Em outras palavras, a legislação continua a cumprir o papel de ilusão, conquanto sua evolução não modifica nem as práticas políticas históricas – de cunho marcadamente patrimonialista – nem o regime de uso e apropriação dos espaços, submetido ao regime da propriedade privada como mercadoria.

Trata-se de um modelo que atende perfeitamente a função de integrar mais e mais áreas ao sistema sociometabólico do capital, da financeirização e do crédito; modelo que não cumpre a função de combater os déficits de moradia e de diminuir a pobreza, o que foi aprofundado no Capítulo 3, em que esses processos de financeirização foram tratados com maior profundidade. Por outro lado, as ocupações irregulares em terrenos desvalorizados e que a partir da regularização são inseridos no mercado

pressionam e afetam as áreas de interesse ambiental, que no caso de Pelotas são as áreas úmidas e os s, aspecto a ser tratado na seção seguinte.

4.4 A EXPANSÃO DO PERÍMETRO URBANO DE PELOTAS/RS E OS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS EM LOTES

Uma incursão histórica na conformação urbana de Pelotas nos permite melhor compreender os processos hoje em curso, cujos reflexos são determinantes da atual situação da moradia e sua relação com o meio ambiente da cidade. Krüger (2018) relata como o crescimento do município e a respectiva crescente ocupação de suas áreas foi moldada pelas relações de classe. Áreas hoje centrais foram constituídas em zonas de exclusão das classes mais pobres, notadamente a população negra, vista como “gente da ínfima classe [...] focos de todas as imundícies”, “suspeitos preferenciais” e “perigosos” (MOURA, 2006, p. 61 e 79).

O final do século XIX e início do século XX foi o início do período do pós-escravismo formal brasileiro (correspondente, em termos juspositivistas, ao final do período monárquico, em 1889) e no qual uma imensa massa de ex-escravos se viu, de súbito, transformada em um corpo de fornecedores de trabalho “livre”. Nesse ínterim, Pelotas concentrou – e ainda concentra – um número relativo de população negra muito superior ao das demais cidades da região, visto que teve sua economia fortemente ancorada no trabalho escravo. O trabalho nas charqueadas era reconhecido como um dos mais intensos e insalubres a que um escravo negro, naquela época, poderia ser obrigado; a sua venda para o Rio Grande do Sul constituía, inclusive, uma ameaça aos escravos de mau comportamento em outras regiões do país² (LONER; GILL; SCHEER, 2012).

Assim, no início do século XX, ocorreu a construção de detalhada e repressiva legislação, inclusive a que exigiu a demolição dos cortiços e instituiu impedimento para que novas construções nesse formato fossem instauradas no circuito urbano (MACIEL, 2014). É instituída, portanto, uma segregação socioespacial, materializada na demarcação física dos limites de circulação e permanência dessas classes vulneráveis. Segregação que determinou a ocupação das áreas periféricas por essas pessoas,

² Reconhecida a questão racial como um dos determinantes da constituição histórica da exclusão social e da segregação socioespacial na cidade de Pelotas, alerta-se que as referências feitas a essa questão não o serão com o compromisso de profundidade teórica que exigiriam, mas, sim, apenas para efeitos de contexto da temática ora abordada.

mantida e identificada nos relatórios dos antigos planos diretores da cidade, de 1966 e 1978 (KRÜGER, 2018), e que constituiu um padrão preservado até hoje (FERRETTO, 2021).

Como se pôde observar quando da análise dos autos da ACP sobre a ocupação da Estrada do Engenho, naquele local se encontram comunidades tradicionais, oriundas e formadas a partir desses ciclos e processos históricos de segregação socioespacial. Tais comunidades, historicamente, jamais foram tratadas como tais, tendo seus modos de vida e autonomia sequer reconhecidos pelo poder público. De modo que sua remoção para uma área distante e sem acesso à água foi a solução inicialmente adotada. Sua existência foi notada pelos entes estatais após a região onde se encontram começar a servir de destino para pessoas excluídas a partir dos processos contemporâneos de segregação. Processos esses que são hoje expressos nas políticas urbanas e que têm como um de seus determinantes a mercantilização dos espaços, manifesta no modo como se dá a expansão urbana.

A partir da aprovação da Lei Municipal nº 5.660/2009 (PELOTAS, 2009b), que instituiu e regulamentou os denominados condomínios horizontais em lotes, materializados no aumento do tamanho máximo dos condomínios urbanísticos de 1 (um) hectare (ha) para 35 (trinta e cinco) hectares, iniciaram-se os empreendimentos, que deram origem a áreas de habitação com características muito específicas.

Avaliando os condomínios que se estabeleceram na cidade de Pelotas/RS até 2016, Wagner Pedrotti concluiu tratarem-se de lugares fechados — com grandes muros, guaritas e controle de acesso —, com grandes áreas de uso comum — média de 50% da área total do condomínio — e baixa densidade populacional — média de três habitantes para cada fração ideal média de 1.000,00 m² (0,1 ha). Em geral, estão localizados em vazios urbanos, porque áreas potencialmente valorizáveis, com acesso e infraestrutura garantidas pelo poder público e proximidade de lugares atrativos para os grupos sociais privilegiados – geralmente recursos naturais (PEDROTTI, 2017).

Tais características os colocam relativamente próximos de áreas normalmente destinadas às populações mais pobres:

O Lagos de São Gonçalo fica a cerca de 100m de ocupações irregulares, 600m de distância em linha reta do Navegantes II, e 1.200m da Rua Direitos Humanos – notória pelo grande número de homicídios em razão do tráfico de drogas no local. O Veredas Altos do Laranjal e o Alphaville Pelotas estão situados mais distantes de loteamentos com menor valor de mercado, cerca de 3.500m do Balneário dos Prazeres e 2.500m

do Pontal da Barra. Ainda assim estão em local de trânsito obrigatório entre esses locais e o centro da cidade, com circulação constante de pessoas (PEDROTTI, 2017, p. 32).

A área objeto de nossa atenção não foge desse padrão. A algumas centenas de metros de onde se localiza a ocupação está o condomínio urbanístico Lagos de São Gonçalo, com exatos 35 ha. O fato não fugiu à atenção dos estudos sobre os condomínios: “pelo Passo dos Negros grupos sociais privilegiados são proprietários formais de grandes sítios de lazer com cerca de 30x180m [...] e informalmente posseiros em precárias condições de habitação também ocupam as margens do canal e seu entorno, pela Estrada do Engenho” (PEDROTTI, 2017). A figura 6, página 112, é uma fotografia tirada da referida estrada, de onde se pode ver os topos de algumas casas do condomínio Lagos de São Gonçalo.



Figura 6 – Fotografia dos Fundos do condomínio Lagos de São Gonçalo, como vistos da Estrada do Engenho.

Fonte: do autor (2022).

Uma das consequências desse processo é o incremento no valor da terra no entorno desses empreendimentos. O valor da terra é um dos elementos que funda a segregação socioespacial, tendendo a expulsar as populações de baixa renda desses entornos, o que é uma forma de gentrificação (PEDROTTI, 2017, p. 42). No caso sob

análise, a construção desses empreendimentos, a existência de áreas livres defronte o dique e a ocupação são fatores relevantes para a explicação das causas e ações tomadas durante o conflito ora analisado. Essas terras livres são potencialmente valorizáveis, pois têm as dimensões e a localização próprias para o tipo de empreendimento de que ora se trata.

Essa expansão imobiliária não se deu sem as devidas agressões ambientais. Muitos desses vazios urbanos eram áreas baixas alagadiças, que faziam parte do ecossistema de s que constitui típica paisagem da região, os quais foram aterrados para a construção dos condomínios (HECK; SILVA; SIMON, 2012; SILVA et al., 2015; PARFITT, 2016), caracterização que não exclui o citado condomínio Lagos de São Gonçalo (PEREIRA, 2013).

As sucessivas atualizações do Plano Diretor da cidade de Pelotas consolidaram essa expansão urbana que, necessariamente, suprimiu muitas dessas áreas baixas e alagadas (PARFITT, 2016). Rocha (2014b) cita o caso do Shopping Pelotas, cuja construção foi autorizada sem a devida avaliação arqueológica, o mesmo ocorrido com o condomínio Lagos de São Gonçalo. Retorna-se, nesse ponto, às questões levantadas no subcapítulo anterior, em que foi demonstrado que a legislação protetiva do meio ambiente é crescentemente relativizada e superada em direção a uma cada vez maior apropriação e mercantilização da terra, o que conduz às agressões aos direitos à moradia e ao meio ambiente e consolida situações de injustiça socioambiental.

A financeirização dessas grandes áreas coincidiu com um intenso fluxo migratório para a região do dique, o que se poderá visualizar por meio dos mapas que acompanham a evolução da ocupação (Mapas 4 a 7, páginas 126 a 131). A situação historicamente conformada materializa o seguinte desenho: se, nos primórdios da urbanização pelotense, as classes vulneráveis foram expulsas do centro da cidade e forçadas às periferias, hoje é a própria periferia que está sendo ocupada por condomínios de alta e média rendas, ocasionando um fluxo daquelas classes em direção a áreas como o Passo dos Negros, antes habitada por pequenas comunidades tradicionais e hoje sob um intenso processo de ocupação. Por outro lado, a atuação do Estado materializada na ACP (RIO GRANDE DO SUL, 2014) é direcionada a retirar as pessoas daquele local, consolidando uma dupla via de exclusão.

Tal dinâmica é instrumental para os processos de financeirização e aplicação de excedentes de capital; as ocupações irregulares são uma das bases da urbanização

brasileira (ROLNIK, 2017), pois constituem o ponto inicial da conversão de áreas não apropriáveis ou excluídas do regime de incorporação, cuja primeira etapa é seu loteamento e distribuição de títulos de propriedade. No caso da Estrada do Engenho, objeto da pesquisa, verifica-se que, em se tratando de uma área formalmente não sujeita a tal processo, porque região ambientalmente protegida, não sendo possível o loteamento, a solução é a remoção imediata das pessoas, posto que, entre outros aspectos, está ausente nesses casos o componente instrumental da ocupação. E isso a princípio, visto que a proteção ambiental é relativizada e mesmo suprimida na marcha das incorporações imobiliárias.

No subcapítulo seguinte, tratar-se-á, com a devida profundidade, do objeto central da pesquisa e do processo judicial relacionado – a ocupação da Estrada do Engenho, uma vez delineados seus determinantes materiais concretos, permitindo a sua descrição como parte da totalidade analisada.

4.5 A RECONSTRUÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO: CARACTERIZAÇÃO DO ESPAÇO DA ESTRADA DO ENGENHO E DA OCUPAÇÃO

Identificados e analisados os determinantes do objeto sob análise em seus contornos mais abstratos, a tarefa que agora se impõe é a reconstrução do objeto de estudo inicialmente posto, tal como preconizado pelo método materialista histórico-dialético (NETTO, 2011). Ou seja, reconhecido o contexto do conflito e aquilo que materialmente o determinou, a situação da ocupação da Estrada do Engenho pode ser descrita em seus contornos materiais, dotada de todo o seu contexto, dentro da totalidade a qual pertence.

As seções seguintes são dedicadas a caracterizar, a partir dessas premissas, primeiro, o espaço onde está a ocupação e, em seguida, as comunidades que lá vivem, denominadas, no âmbito da ACP, ocupantes ou posseiros.

4.5.1 Caracterização do espaço e sua importância ambiental

Historicamente, a região onde se localiza a ocupação era denominada "Passo dos Negros". Para melhor compreensão dessa dimensão histórica, fazendo jus ao método de abordagem a que o trabalho é filiado, há que se remeter ao significado socioeconômico das charqueadas e sua relação com a escravidão negra na cidade,

isto é, à construção da subjetividade desses sujeitos a partir da posição que ocupam nas relações de produção da vida material.

A cidade de Pelotas tem na base de sua formação a produção e a comercialização de charque, obtido a partir de um processo de salga de carne bovina. Chamavam-se charqueadas os estabelecimentos produtores de charque, os quais se utilizaram intensamente de numerosa mão de obra escrava. A região do Passo dos Negros, no contexto das charqueadas, era onde se localizava o antigo porto da cidade, elemento-chave no fluxo de açúcar, sal, charque e pessoas escravizadas. Era também o local de uma importante charqueada (NETO; RIETH; ALFONSO, 2019). O local apresentava-se propício para sua intensa utilização como ponto de escoamento da produção, pois era localizado entre dois cursos d'água, o Canal São Gonçalo e o Arroio Pelotas (SILVEIRA, 2020). Gutierrez (2004) conclui, diante de tais fatos, que, durante o período da formação histórica básica de Pelotas, toda a infraestrutura da cidade estava diretamente ligada a essa região.

Essa valiosa área estrategicamente localizada no encontro do Canal São Gonçalo com o Arroio Pelotas faz parte do surgimento histórico da cidade de Pelotas. A história deste local está marcada pela existência de várias charqueadas, pelo contrabando de gado e de escravos que motivou a cobrança de impostos pela Coroa, conhecido como Passo Neves. Após, o local mudou de nome para Passo Rico, tendo em vista o rendimento proveniente do fisco. Com a grande demanda por mão de obra nas charqueadas o local passou a fazer parte da rota de entrada dos escravos que desembarcavam dos navios negreiros no Porto de Rio Grande, passando a ter o nome de Passo dos Negros (MAGALHÃES, 1999, p. 21).

Ao chamado ciclo das charqueadas se sucedeu o ciclo do arroz, entre fins do século XIX e as primeiras décadas do século XX. O Engenho Pedro Osório, erguido nos anos 20 do século passado e que até hoje se encontra no mesmo local (Figura 7, página 116), foi um dos maiores engenhos de arroz da América Latina (NETO; RIETH; ALFONSO, 2019). O local passa, então, a abrigar a vila operária, destinada aos trabalhadores desse grande engenho. O Passo dos Negros começa então a ser associado ao engenho, denominando-se hoje Estrada do Engenho.

A despeito de tais fatos históricos, desde 1815 os mapas oficiais da cidade retratam o local como um vazio urbano (NETO; RIETH; ALFONSO, 2019), ou seja, um espaço não construído e não disponível para construção, o que se manteve nos sucessivos planos diretores da cidade (SILVEIRA, 2020). Isso demonstra que a Administração, desde quando possível a aferição, ou ignora o uso da área do dique como



Figura 7 – Fotografia das instalações do Engenho Pedro Osório.

Fonte: do autor (2022).

moradia ou permite que ela aconteça e se mantenha nas condições de ausência de recursos e aparelhos públicos – como saneamento, coleta de lixo e transporte.

Não por acaso. Aquele é um espaço historicamente constituído como habitat de comunidades originárias, de grupos tradicionais e daqueles impossibilitados de acessar o mercado formal de terras. Naquela região, uma das primeiras tentativas de implantação da cidade de Pelotas teria sido abortada, por conta do “mau cheiro reinante, ocasionado pelos dejetos da produção saladeiril, a falta de segurança, decorrente da proximidade com grande número de escravos, e a força política” (GUTIERREZ, 2001, p. 156). Força política expressa nos interesses privados das figuras históricas do padre Felício e de Antônio dos Anjos, ligados ao loteamento dos terrenos ao norte do local (AL-ALAM, 2017).

A área onde está localizada a comunidade consiste numa faixa de terra situada ao longo da Estrada do Engenho. Tal estrada está sobre o talude do dique de contenção contra as cheias do Canal São Gonçalo, em cima do qual passa a estrada. O dique tem sua construção datada dos anos 40 do século XX, após uma grande enchente ocorrida em 1941 (SILVEIRA, 2020). Entre a estrada e o canal, sobre o talude do dique, as famílias identificadas têm suas moradias. Sua ocupação, após a construção do dique, se deu de forma ininterrupta, havendo documentos e imagens aptas a comprovar tal fato (SILVEIRA, 2020), o que contrasta com a ausência de atenção do poder público em relação à oferta de infraestrutura (KRÜGER; KRÜGER; RIBEIRO, 2020).

A área em questão – que no Mapa 3 (página 118) é o bairro São Gonçalo – integra uma região que, em especial nas últimas duas décadas, passou por intenso processo de urbanização, com a construção de extensos condomínios horizontais de alto padrão, um shopping center e prédios públicos, como o Fórum e as sedes dos

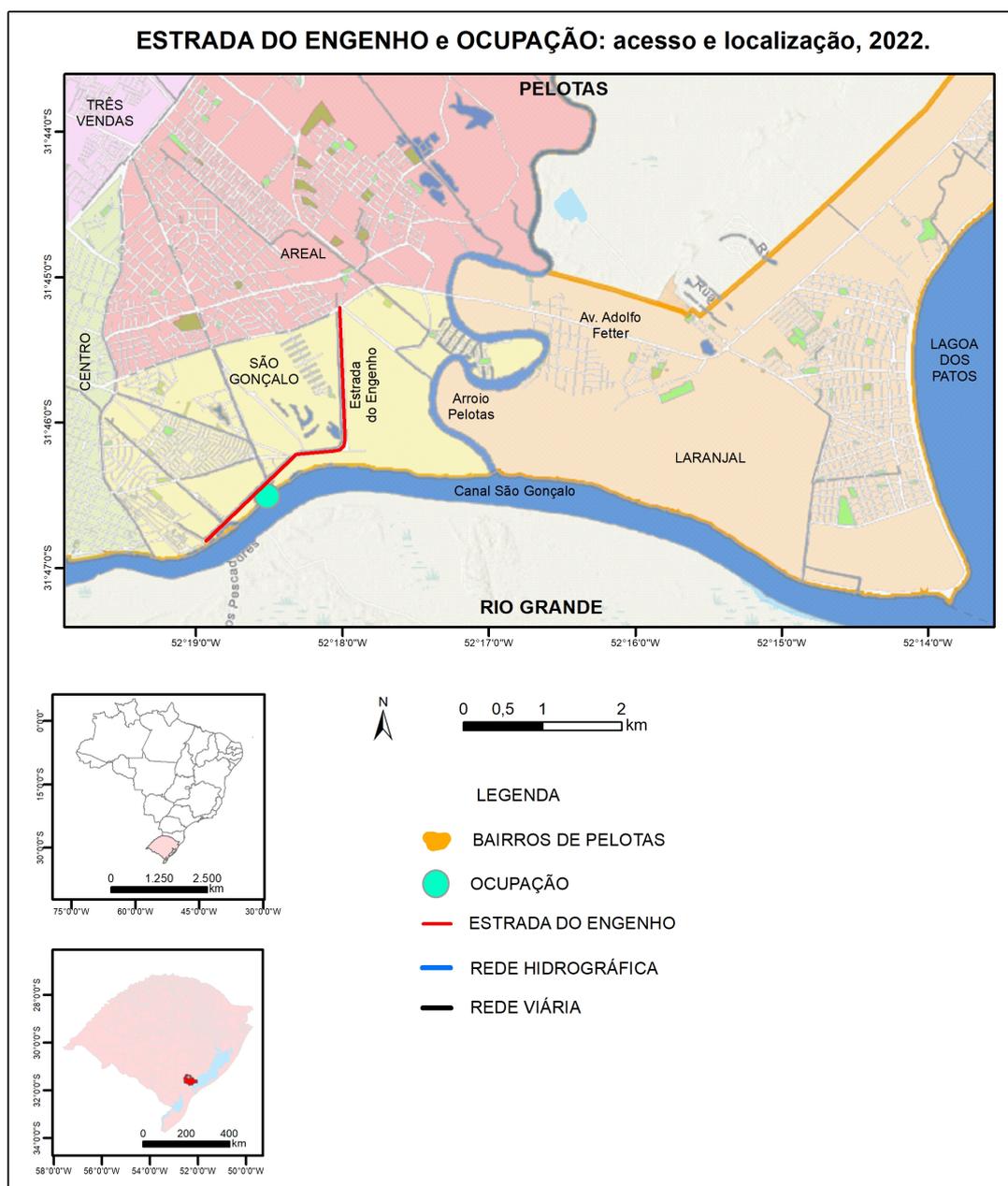
Ministérios Públicos. Ocorreu, então, um processo de valorização financeira, derivado dos empreendimentos antes citados (RAMOS, 2013). Muitas áreas, mesmo as que contêm s em tese protegidos, obtiveram o necessário licenciamento ambiental e foram aterradas a fim de permitir tais construções (PEREIRA, 2013; ROCHA, 2014a). Nesses casos, a atuação estatal seguiu o padrão de facilitador e garante das atividades do capital, enquanto mobilizador de seu aparelho repressor contra as populações vulneráveis.

Esse é um padrão conhecido e trabalhado pela perspectiva materialista marxista. Conforme David Harvey, o capital tem a necessidade perene de encontrar terrenos lucrativos para a absorção de capital excedente, sendo a urbanização um dos caminhos para tanto, dentro de um processo que ele denominou o problema do capital excedente:

Ele atua assim: os capitalistas começam o dia com um certo montante de dinheiro e terminam o dia com um maior. No dia seguinte eles levantam e têm de decidir o que fazer com o dinheiro extra que eles ganharam no dia anterior. Eles encaram um dilema faustiano: reinvestir para ter ainda mais dinheiro ou consumir o excedente. As leis coercitivas da competição os forçam a reinvestir porque, se alguém não reinveste, então, outro seguramente o fará. Para permanecer um capitalista, algum excedente deve ser reinvestido para fazer ainda mais excedente (HARVEY, 2009, p. 9-10).

Trata-se de um processo que integra e é essencial à manutenção do esquema sociometabólico do capital ou, em outras palavras, da reprodução do capital. Dessa forma, o natural avanço da urbanização sobre áreas intocadas e mesmo as de importância ambiental é evidente na situação em questão, o que se potencializou com as alterações ocorridas no Plano Diretor de Pelotas pela Lei Municipal nº 5.660/2009 (PEDROTTI, 2017) e, depois, pela Lei Municipal nº 6.626/18 (SILVA, 2018), como analisado anteriormente. Como resultado, ocorreu a reconfiguração dos status de valor da terra na região sob apreço: de área desvalorizada e “esquecida” pelo poder público para destino de empreendimentos voltados a um público de alto poder financeiro.

Geograficamente, Pelotas está situada ao nível do mar e cercada de áreas úmidas, os s, cuja proteção se dá sob a forma definida em normas federais, estaduais e municipais, constituindo-se em Áreas de Preservação Permanente (APP), conforme Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal) (BRASIL, 2012), Lei Estadual nº 15.434/2020 (Código Estadual do Meio Ambiente) (RIO GRANDE DO SUL, 2020), Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente, em especial a de nº 302/02 (BRASIL, 2002), e do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, em especial a Resolução



Mapa 3 – Estrada do Engenho e ocupação: acesso e localização.
 Fonte: elaborado pelo autor.

nº 380/2018 (CONSEMA, 2018), além do Plano Diretor da cidade de Pelotas – Lei Municipal nº 5.502/2008 (PELOTAS, 2008a).

Conforme definição do Código Florestal, APP é uma “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art.3º, II) (BRASIL, 2012). São locais onde, por sua importância ambiental, não são permitidas ou são limitadas as intervenções antrópicas. Uma APP pode ser instituída por lei ou por ato do poder administrativo; nesse último caso, devem ser declaradas como de interesse social por ato de Chefe do Poder Executivo (art. 6º, Código Florestal). As APPs em Pelotas, na região de interesse, estão marcadas na Figura 8, na página 119.

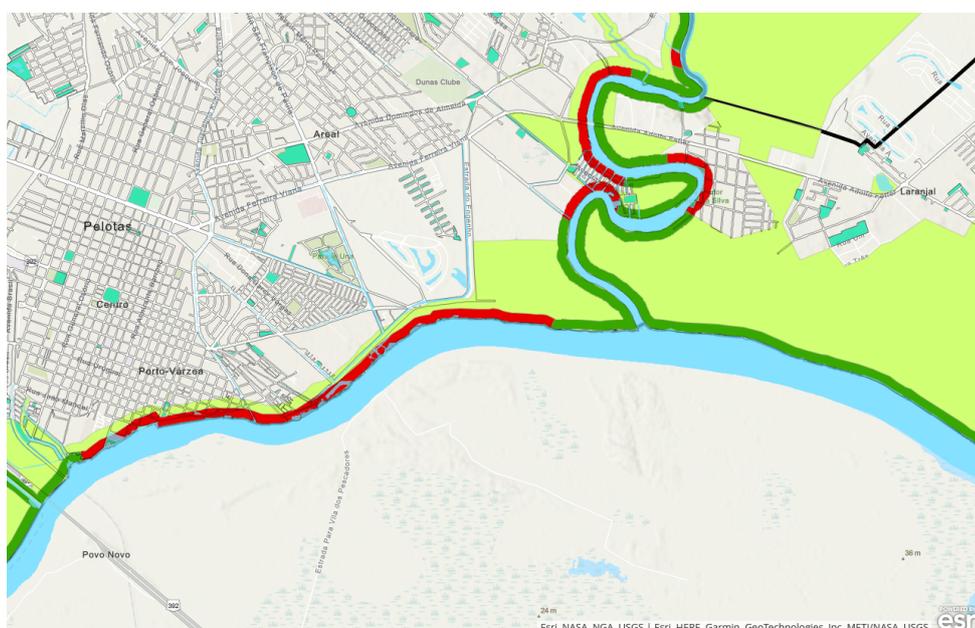


Figura 8 – Plano Diretor - APPs marcadas em verde escuro/vermelho.

Fonte: Pelotas (2018a).

A mesma Lei define como de interesse social, entre outros,

(b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área; e [...] (d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas (art. 3º, IX) (BRASIL, 2012).

Em relação à região da Estrada do Engenho, o Plano Diretor de Pelotas (PELOTAS, 2008a) a enquadra como uma APP em seu art. 59, I³, e a classificava, ainda, como uma APP Ocupada (APPO), até 2018, quando ocorreu a referida alteração do plano. Com essa alteração introduzida pela Lei Municipal nº 6636/2018 (PELOTAS, 2018b), o Plano Diretor define parte da área como uma AEIS tipo I inserida na APP, conforme Figura 9, na página 120 (área marcada em roxo no centro da Figura). AEIS é definida como Área de Especial Interesse Social: as de tipo I são

áreas públicas ou privadas localizadas em áreas de preservação ambiental ocupadas por população de baixa renda, em que haja interesse público em promover a regularização fundiária, recuperação ambiental, produção, manutenção e recuperação de habitação de interesse social (PELOTAS, 2018b).

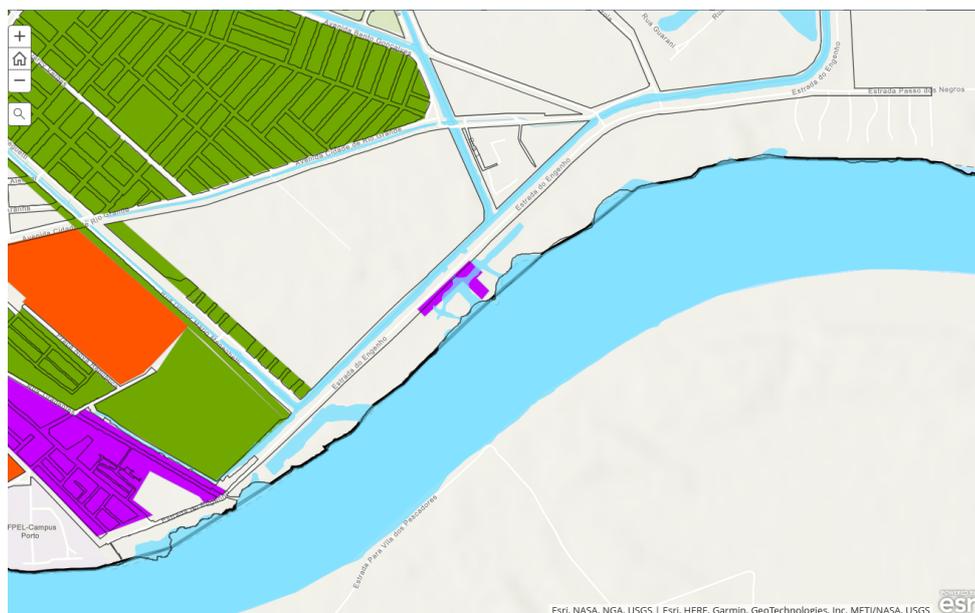


Figura 9 – Plano Diretor - AEIs marcadas em roxo.

Fonte: Pelotas (2018a).

Convém referir, ainda, que os banhados são considerados áreas úmidas (SIMIONI; GUASSELLI, 2017) e estão, portanto, sob a proteção da Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional - Convenção de Ramsar (ONU, 1971), internalizada pelo Decreto Federal nº 1.905 de 1996 (BRASIL, 1996) e pela Resolução CONAMA nº 303/02 (BRASIL, 2002), relativamente às extensões de áreas ao longo de curso d'água a serem assim consideradas.

³ Art. 59. Considera-se Área de Preservação Permanente – APP, complementarmente a legislação federal e estadual vigente, para os efeitos desta Lei assim declaradas de interesse social: I – as faixas marginais do Arroio Pelotas, em território urbano, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de 100 (cem) metros (PELOTAS, 2008a)

Nesse ponto, como referido, lembra-se que a legislação ambiental citada sofreu profundas alterações entre o início do processo (2006), a propositura da ACP (2014) e os dias em que este trabalho foi escrito (2021-2022). Assim, é necessário fazer referência à legislação em que as ações se basearam à época em que ocorreram. Nesse sentido, a ACP remete aos arts. 59 e 60 do Plano Diretor (PELOTAS, 2008a), que foram alterados em 2018 pela Lei Municipal nº 6636/2018 (PELOTAS, 2018b), e ao art. 2º, Lei Federal nº 4.771/1965 (BRASIL, 1965), este último o Código Florestal vigente à época – hoje Lei Federal nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012). Da mesma forma, o Código Estadual de Meio Ambiente, à época Lei Estadual nº 11.520/2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2000), revogada pela Lei Estadual nº 15.434/2020 (RIO GRANDE DO SUL, 2020), atual Código Ambiental do RS.

As definições jurídicas estabelecem a necessária proteção, dadas as funções ambientais regulares de tais áreas. Partindo da Lei positivada, pode-se enumerar três graus de funções, genericamente aplicáveis a todas as espécies de áreas de preservação permanente: (i) preservação de recursos hídricos, estabilidade geológica e paisagem; (ii) facilitação do fluxo gênico da fauna e da flora; (iii) proteção do solo. Tais funções são atribuíveis a todo o rol de áreas constante do art. 4º do Código Florestal (BRASIL, 2012), que abrange não só as margens de cursos d'água, mas também vários outros tipos de áreas, como topos de morros e montanhas, encostas e bordas de chapadas.

Os banhados são uma espécie do gênero Áreas Úmidas (AUs), definidas como

ecossistemas na interface entre ambientes terrestres e aquáticos, continentais ou costeiros, naturais ou artificiais, permanentemente ou periodicamente inundados por águas rasas ou com solos encharcados, doces, salobras ou salgadas, com comunidades de plantas e animais adaptadas à sua dinâmica hídrica (JUNK et al., 2014).

As AUs estão entre os ecossistemas mais produtivos do mundo – contribuindo com cerca de 24% da produtividade primária global, com altos níveis de diversidade biológica e produtividade primária e secundária. Mais ainda, têm enorme importância no ciclo hidrológico, ampliando a capacidade de retenção de água da região onde se localiza (SIMIONI; GUASSELLI, 2017). Os banhados tendem a se localizar próximos aos rios, em áreas onde extravasam as águas durante a enchente. As áreas da região em apreço, portanto, constituem um sistema que se integra com as funções do próprio

dique, construído justamente para evitar grandes alagamentos (CAMPANILI; RICARDO, 2008).

O terreno sob estudo é considerado uma faixa marginal de um curso d'água. Esse tipo de área é normalmente coberta por algum tipo de vegetação, denominada mata ciliar (AB'SABER, 2000), um termo genérico que abrange todo tipo de vegetação ocorrente às margens de cursos d'água. Mesmo despidas de vegetação, essas áreas mantêm seu caráter de APP. Isso porque, de toda forma, essas faixas guardam funções como retenção da água da chuva, regulação do escoamento superficial, aumento do tempo de infiltração de água para abastecimento do lençol freático (ROSIN, 2016; LIMA; ZAKIA, 2000).

Essas funções têm relação com a manutenção da funcionalidade de habitat das faunas terrestre e aquática, a proteção dos solos, a regulação climática, a qualidade do ar, a biodiversidade e a fixação de carbono, contribuindo também para o reequilíbrio do ecossistema urbano (ROSIN, 2016; BARRELLA et al., 2001). Rosin (2016, p. 17) conclui ainda que manter tais áreas livres de ocupação é de grande importância, pois permite a absorção natural da água, ao que Mello (2005, p. 54) adiciona que tal condição – livre de ocupação – possibilita o livre desenvolvimento de migrações laterais dos canais e permite a estabilidade de suas bordas. Na Figura 10, página 122, visualiza-se a área imediatamente defronte ao dique, na margem oposta ao Canal São Gonçalo.



Figura 10 – Fotografia de área defronte o dique, composta de banhados.

Fonte: do autor (2022).

No caso em tela, a área sob disputa guarda ainda funções adicionais específicas, ligadas ao dique construído para a isolar. A geografia do município de Pelotas, majoritariamente plana e baixa, favorece a ocorrência de inundações em locais que estão, hoje, massivamente urbanizados. Em meados do século XX, foram feitas diversas intervenções, com a construção de estruturas como casas de bombas, diques e

mesmo a transposição e canalização do Canal São Gonçalo, com o fim de proteger os conglomerados urbanos centrais dessas cheias (SIMON; CUNHA, 2007). A importância da região se evidencia, posto que as moradias em questão são construídas sobre o talude do dique, que, ao ser aterrado para a colocação de bases estruturais e alicerces, tem sua estrutura e funções comprometidas. Não obstante isso, como visto, quase toda a margem do Canal São Gonçalo é ocupada por moradias, na maioria de alto padrão, nenhuma delas sendo caracterizada como ocupação irregular, e pelo Clube Veleiros Saldanha da Gama, que construiu um muro sobre o dique (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Ao largo de toda a importância ambiental da região e das zonas de banhado da cidade, elas estão sendo suprimidas, como acima visto, através de aterramento e posterior incorporação imobiliária, em um movimento conjunto estado-capital. E não se trata de fenômeno localizado: em 2018 a ONU alertava para o fato de que as zonas úmidas estão desaparecendo três vezes mais rápido que as florestas, sendo que a estimativa é de que pelo menos 64% das áreas pantanosas tenham desaparecido desde 1900 e cerca de 87% desde o ano 1700 (ONU, 2018).

Observa-se que os processos de expansão imobiliária, expressos na construção de condomínios horizontais que alteraram o padrão de uso do espaço na cidade de Pelotas, somados aos resultados dos programas habitacionais e de regularização fundiária que não tocaram no déficit habitacional e à intensificação das ações estatais em forma de repressão na região, resultaram no aumento vertiginoso da área e da população da ocupação, o que se aprofunda na seção seguinte.

4.5.2 Perfil da comunidade

A partir dos autos do processo, por meio dos diversos levantamentos e relatórios que os integram, observa-se que o número de famílias que ocupam a área em disputa aumentou de forma exponencial entre os anos de 2006 e os dias atuais (2022). O primeiro levantamento apontava para um número de 20 famílias, enquanto que na data do último levantamento verificado, noticiado nos autos do IC do MPF, atingiu-se um total de 75 famílias (BRASIL, 2009, p. 335–410), mais que o triplo inicialmente registrado. Tal fenômeno pode ser atribuído a uma teia de determinantes.

Ao longo do tempo, no processo de ocupação da cidade, os grupos socialmente marginalizados foram e são forçados para as periferias, que, em muitas ocasiões, são

coincidentes com áreas de especial interesse ambiental. Nesses locais, constituíram e constituem suas vidas: moradias e labores, ocupando e fazendo uso dos recursos naturais e artificiais – em especial as atividades de coleta de pescado e de materiais recicláveis, como latas e plásticos (VIEIRA, 2017).

É exatamente esse o perfil de parte da comunidade moradora do antigo Passo dos Negros, a Estrada do Engenho, constituída por comunidades tradicionais que fazem uso daquele território como moradia e local de trabalho (SILVEIRA, 2020). Em suma, essas comunidades de pescadores e coletores de materiais recicláveis ocupam uma faixa de terra junto a um canal de acesso à Lagoa dos Patos (Canal São Gonçalo) e a um dique que faz a contenção desse canal (a Estrada do Engenho).

Nos diversos levantamentos realizados pelos órgãos municipais e por pesquisadores que trataram do tema, vê-se que os atuais ocupantes têm origens diversas, considerados o tempo e o espaço. Neto, Rieth e Alfonso (2019) relatam haver um grupo mais antigo, vinculado ao passado de escravidão; um segundo grupo, remanescente da vila operária ligada ao antigo engenho; e um terceiro, mais recente, representante da massa trabalhadora que habita as periferias da cidade. Há ainda outros grupos, como descendentes de tropeiros e famílias de proprietários de antigas charqueadas. A área em questão significa para eles não só o local em que moram, mas também em que desempenham atividades que lhes geram renda e sobrevivência, como a pesca artesanal, a construção de embarcações para pesca, entre outros. Em suma,

por meio de métodos peculiares de fazer e vislumbrar a vida, incluído o meio ambiente que os circundam, esses grupos possuem uma identidade cultural e histórica particular, de modo que mecanismos de proteção e estímulo são imprescindíveis para sua perpetuação ao longo do tempo: manter a história viva (BERTOLDI; RUBERT, 2016, p. 235).

Assim o fizeram ao longo de décadas, vivendo no limite entre a miséria e a exclusão social, até que o atual momento de expansão da ocupação urbana tornou aquela área, antes periférica, muito próxima do centro urbano da cidade e, portanto, digna de atenção do capital e da especulação imobiliária (KRÜGER; RIBEIRO, 2018), ao mesmo tempo em que se fez destino de todo um contingente de pessoas, como consequência dos processos de expansão urbanística.

Dado esse vínculo com o local, compreende-se a rejeição, por parte daquelas pessoas, à ideia de aceitar uma realocação para um local distante, sem acesso aos corpos d'água e que lhes impossibilitaria a continuidade de seus modos de vida espe-

cíficos. Por parte dos contingentes sem esse vínculo, a mudança também significaria o aumento da distância para os centros urbanos. A região da Estrada do Engenho é bem localizada nesse aspecto. Na Figura 11, página 125, é possível visualizar os dois locais em questão, distantes aproximadamente 10 km um do outro.

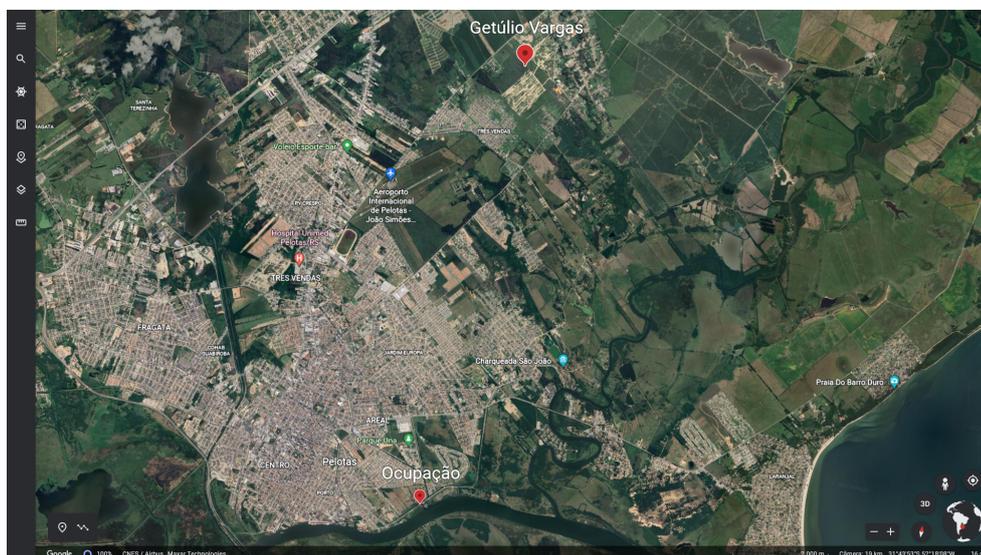


Figura 11 – Mapa que mostra a distância entre a ocupação e o bairro Getúlio Vargas.

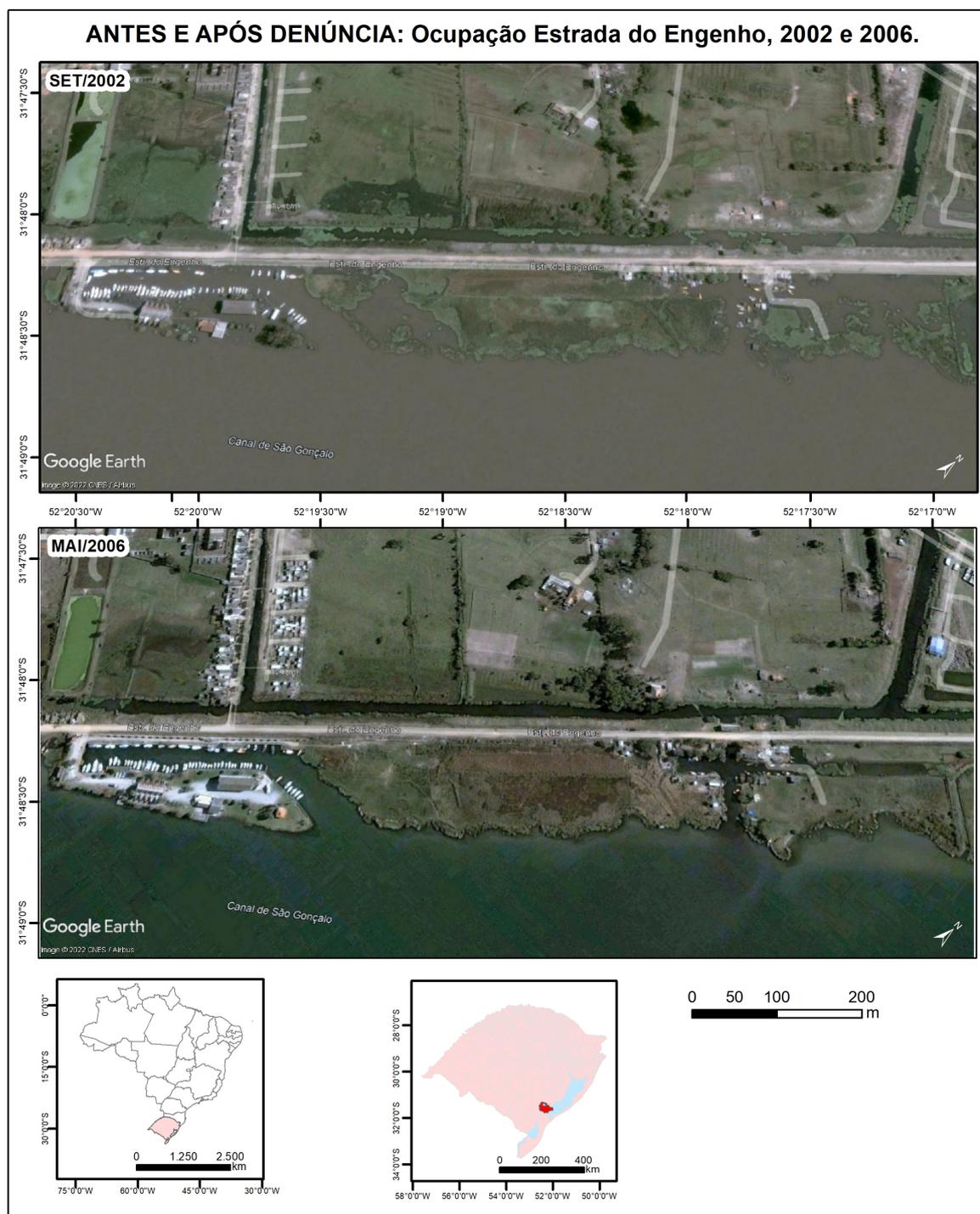
Fonte: Google (2022).

Do que foi visto até então, pôde-se identificar que o marco temporal inicial do conflito judicial corresponde ao momento em que a exploração imobiliária viveu um período de franco avanço, na forma de programas como o PMCMV e da construção dos condomínios horizontais de grande extensão (PEDROTTI, 2017).

Esse avanço envolveu a utilização de largas áreas de terrenos antes desocupados, o que resultou em fluxos migratórios de contingentes populacionais que neles viviam para outras locais, intensificando os processos de ocupação (RIBEIRO; KRUGER, 2019) de regiões como a da Estrada do Engenho. Dessa forma é que um contingente que permaneceu estável durante décadas teve um repentino aumento, a ponto de ser notado pelos habitantes vizinhos do local, que demandaram a ação das autoridades.

Os mapas seguintes, organizados por data, permitem visualizar o avanço da ocupação no dique. No Mapa 4, página 126, as imagens correspondem aos anos de 2002, a imagem mais antiga disponível nas fontes consultadas, e de 2006, ano da denúncia realizada em nome do Clube Veleiros Saldanha da Gama.

Nesse primeiro mapa, o fato a notar é o surgimento de algumas habitações, visíveis na imagem correspondente ao ano de 2006, na área mais próxima ao Clube e



Mapa 4 – Ocupação Estrada do Engenho, 2002 e 2006.

Fonte: elaborado pelo autor.

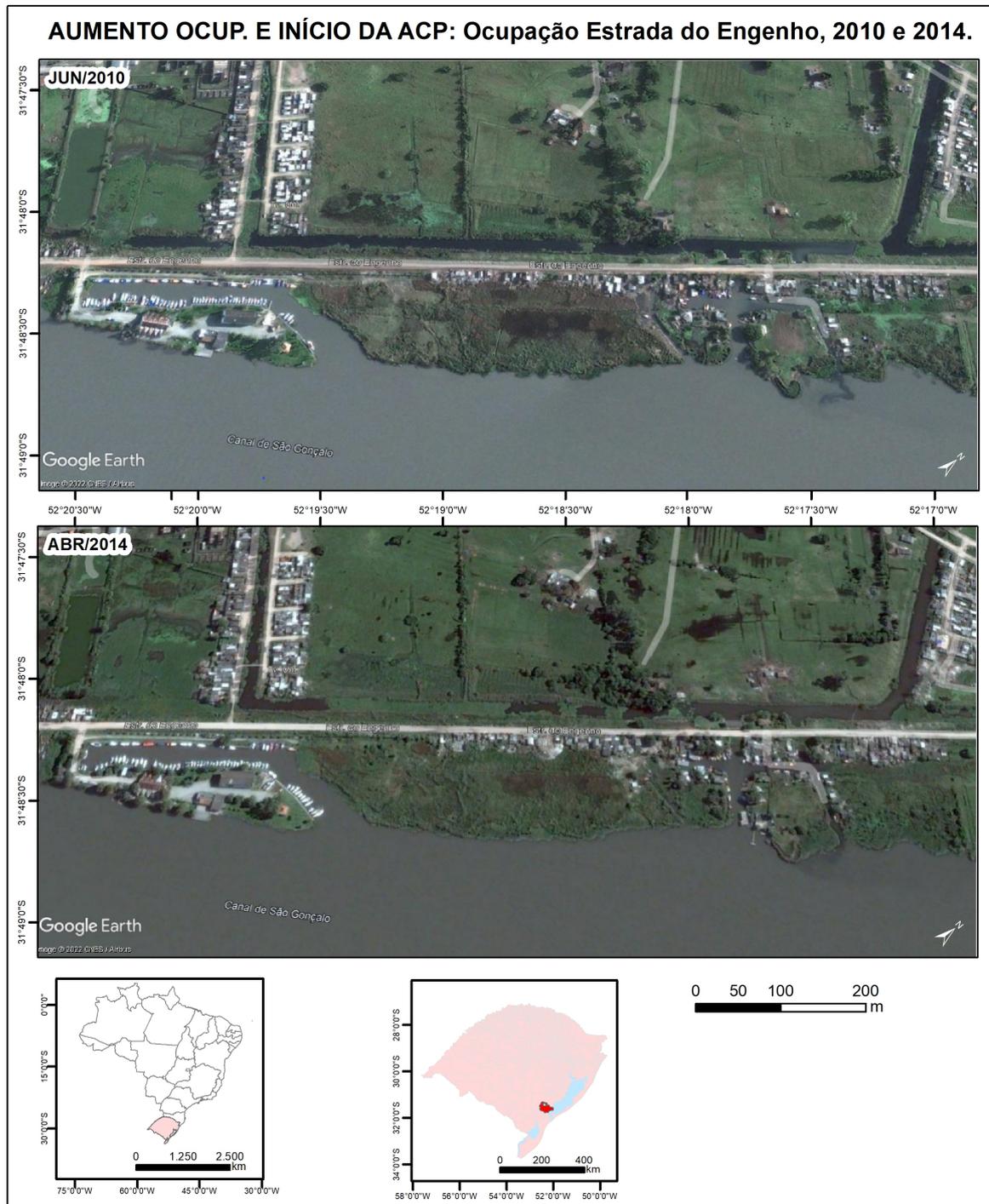
ao longo da estrada, até chegar aos ancoradouros em cujo entorno estão as instalações da comunidade de pescadores, que lá se encontrava há mais tempo, visto na primeira imagem, de 2002. A notar também que, mesmo nessa região dos ancoradouros, surgem novas construções.

A partir de então, com a intensificação das ações estatais, o contingente ocupacional aumenta progressivamente. Veja-se a situação entre os anos de 2010 e o ano em que a ACP foi interposta, 2014, no Mapa 5, página 128.

É notável o quanto o aumento populacional foi intenso entre 2006 (Mapa 4, página 126) e 2010 (Mapa 5, página 128), exatamente quando começaram as denúncias e os inquéritos. A intervenção do direito, na forma da ação do aparelho repressivo estatal – fiscalizações, multas, determinações de desocupação –, coincidiu com a intensificação do fluxo de pessoas para a região. Trata-se de uma situação que é exemplificativa e corresponde a esse e a vários outros processos de ocupação irregular: em relação às pessoas, há o surgimento da expectativa da distribuição de lotes de propriedade, que é o desfecho natural da intervenção do poder público em tais casos; por outro lado, esses processos de ocupação são instrumentais a outro processo maior, que é o da própria urbanização brasileira (MARICATO, 2013).

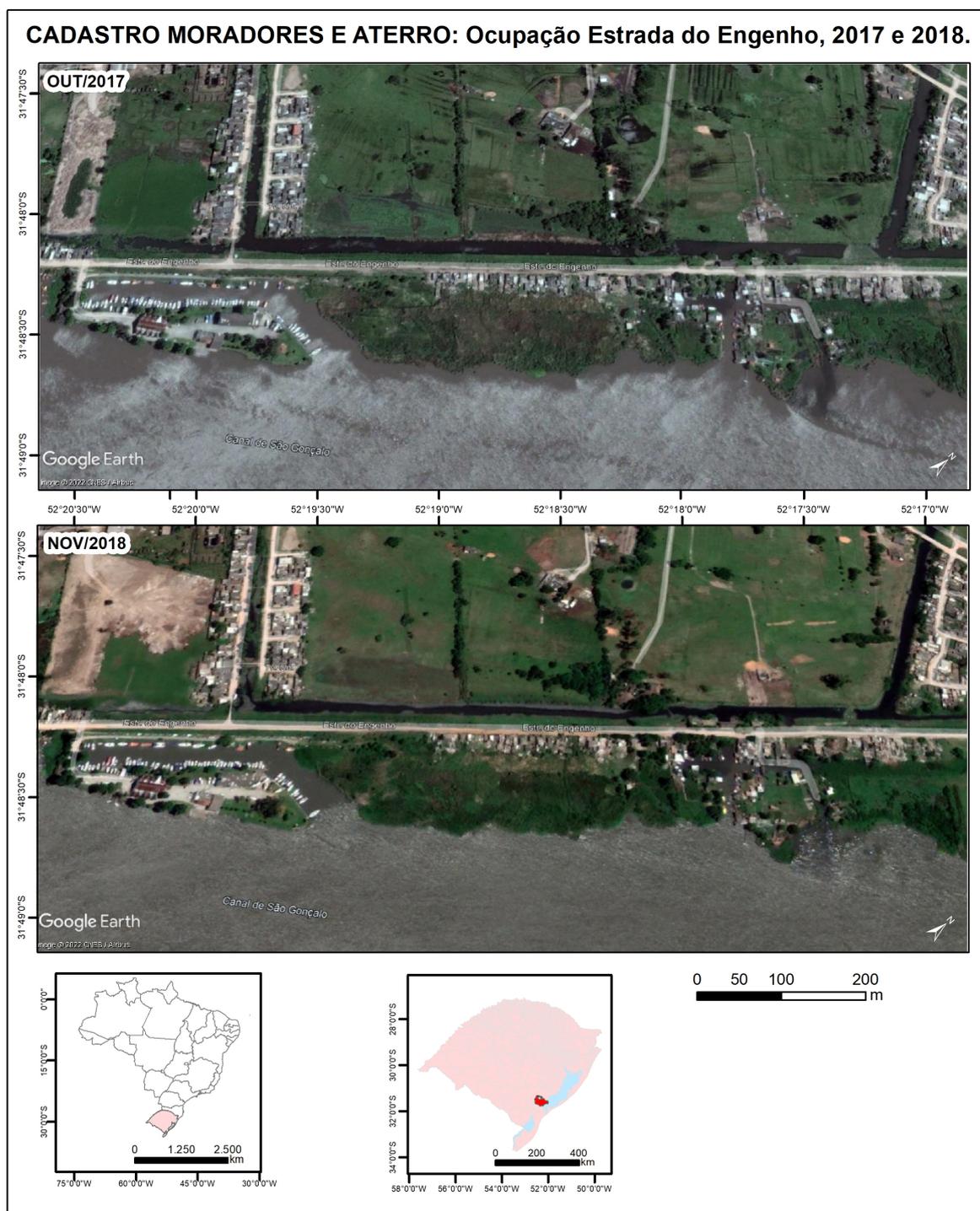
O aparato estatal, mesmo que de forma inconsciente por parte de seus agentes, está estruturado e age de forma a perpetuar dinâmicas como essa. Em outras palavras, o Estado é capitalista não porque supostamente esteja sob o domínio de agentes ou representantes do interesse do capital, mas porque sua forma estrutura as relações de reprodução do capital (MASCARO, 2017, p. 59). Por outro lado, essa estrutura age necessariamente sobre as individualidades. Lembre-se o que foi referido sobre os aparelhos ideológicos de Estado: as relações sociais fazem com que as ações dos indivíduos sejam regidas, em última instância, pela forma econômica. Assim, esse tipo de ação individual atomizada e voltada ao interesse subjetivo não é acidental, mas uma decorrência da forma jurídica, que se projeta na subjetividade jurídica e reproduz as relações sociais das quais faz parte.

O próximo mapa (Mapa 6, página 129) corresponde aos anos de 2017, em que o cadastro dos moradores que seriam contemplados com lotes no local que abrigaria o loteamento da Estrada do Engenho foi efetuado, e o ano em que foi realizado o aterramento do referido local, 2018. O local está visível no canto superior esquerdo da imagem correspondente a 2018.



Mapa 5 – Ocupação Estrada do Engenho, 2010 e 2014.

Fonte: elaborado pelo autor.



Mapa 6 – Ocupação Estrada do Engenho, 2017 e 2018.

Fonte: elaborado pelo autor.

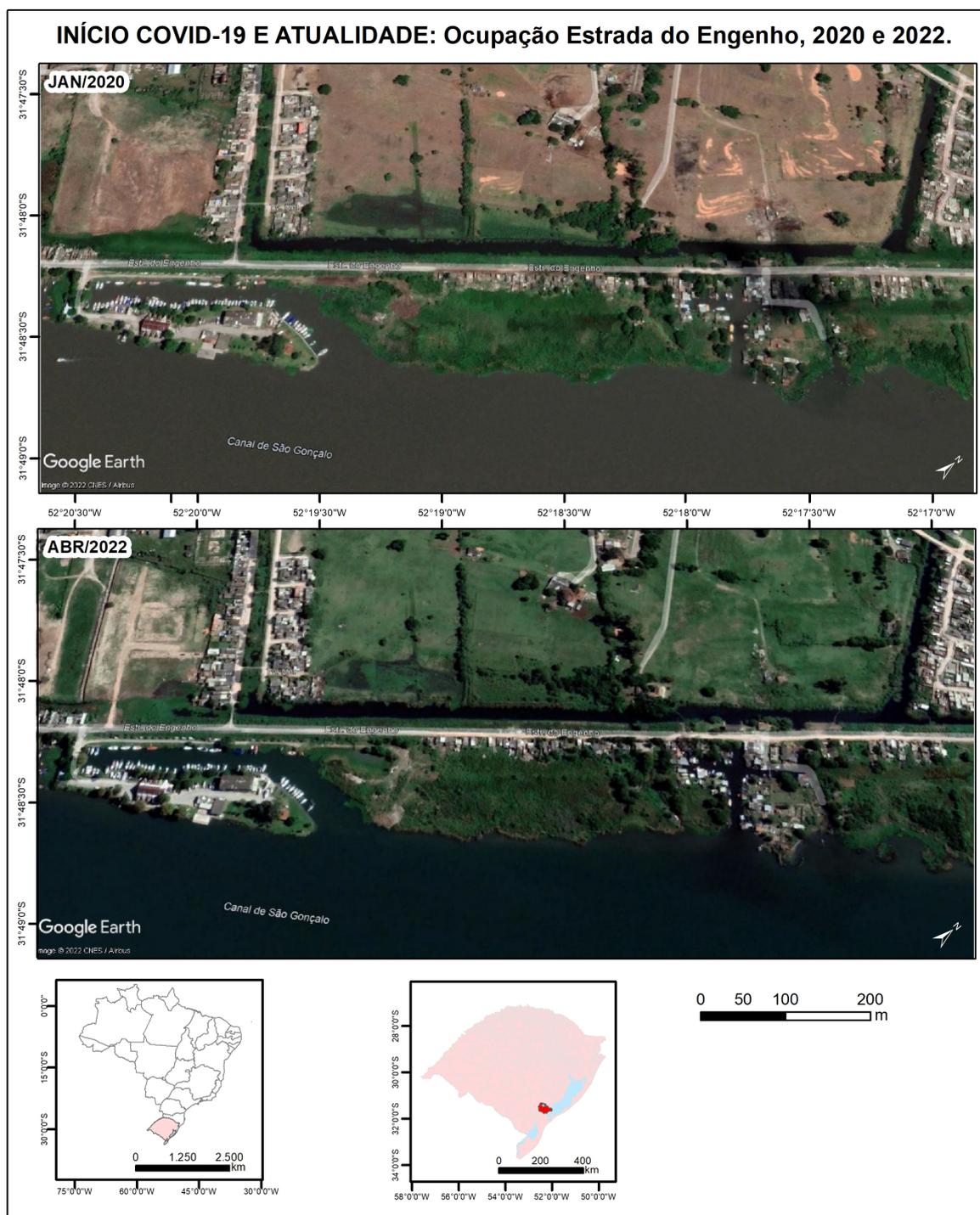
Encerra-se a série de mapas com as imagens mais recentes disponíveis, referentes aos anos de 2020 e 2022 (Mapa 7, página 131). É possível notar que a ocupação continua a se expandir. É oportuno retomar que os ocupantes que ali se instalaram após o cadastro determinado na ACP não têm direito aos lotes a serem futuramente distribuídos, conforme os termos do acordo. Através dos mapas e do uso dos recursos do *Google Earth*⁴ foi possível calcular a evolução da área ocupada: 11.000 m² em 2002 para 36.000 m² em 2022.

Essa sensível expansão se deu, como visto, pela chegada à região de pessoas em situação de vulnerabilidade, que, somadas às comunidades que lá viviam, ocasionaram a consolidação de uma ocupação ao longo de todo o dique, despertando a atenção para a necessidade de sua conservação e de manutenção de suas funções. A resposta institucional foi no sentido da imediata remoção, ignorando as distinções entre as comunidades que lá se encontravam e, por conseguinte, ignorando também outras linhas de ação possíveis nos casos em que a moradia conflita com o meio ambiente e as áreas de preservação permanente.

Como visto, foi após a prolação da sentença, em processo no qual até então não havia se dado representação às populações envolvidas no conflito, que se iniciou um conjunto de ações sociais em favor de justiça socioambiental, traduzida, nesse contexto, na luta pelo direito à moradia e pela continuidade dos modos de vida daquelas comunidades. Essas ações culminaram na elaboração e aprovação de um plano, que incluía a construção de um loteamento para abrigar as famílias e de um complexo formado por estruturas de uso coletivo, destinado aos pescadores, além de toda a infraestrutura urbana, inclusive a pavimentação da Estrada do Engenho (CARRASCO et al., 2018). Até o momento no qual esta dissertação se conclui, abril de 2022, a única ação feita foram as obras de terraplanagem do terreno, permanecendo as famílias na mesma situação de antes e a área a servir de destino para pessoas em situação de vulnerabilidade, sob a forma de ocupação.

Por outro lado, a própria conformação do plano denota outro aspecto cujos contornos foram tratados ao longo deste texto: a adequação da área em questão a possíveis futuros empreendimentos na região de entorno, que contariam com, além da dita infraestrutura pronta, os ganhos estéticos da remoção de habitações precárias, construídas com materiais impróprios (Figura 12, página 132), e da substituição

⁴ Disponível em <https://earth.google.com/web/>, acesso em 12 abr. 2022.



Mapa 7 – Ocupação Estrada do Engenho, 2020 e 2022.

Fonte: elaborado pelo autor.

daquelas habitações por construções de padrão diferenciado. Ou seja, o significado será a área do dique, imprópria para moradia, catalisar a valorização da região e sua apropriação pelo circuito sociometabólico do capital, através de investimentos públicos.



Figura 12 – Fotografia de moradias da ocupação da Estrada do Engenho.
Fonte: do autor (2022).

No mês de abril de 2022, procedeu-se à visita exploratória do local, oportunidade em que se procurou dar voz às pessoas lá encontradas, os sujeitos da situação, titulares do direito à moradia e destinatários da justiça socioambiental. Ação cuja importância se manifestou na interdisciplinaridade instrumentalizada para a construção deste estudo, mesmo ao se considerar situado na área do direito. Os resultados dessa visita são trazidos agora ao presente trabalho, sob a forma de conversas exploratórias⁵, com fundamento nos estudos de Soares (2020) e de Menon (2016). Essas conversas, embora não constituam em elemento formal da pesquisa dita empírica, oferecem contribuições no sentido da integração entre o pesquisador e seu objeto de estudo, oferecendo uma visão geral do problema pesquisado.

Nesse contexto, as entrevistas permitiram confirmar vários dos aspectos analisados durante o trabalho. Tanto a jovem, desempregada e com dois filhos, quanto o pescador idoso, com quem tivemos contato, relataram o desejo de possuir um terreno “seu”, referindo-se aos títulos de propriedade, denotando que a ideologia da propriedade é integrante do sujeito de direito, independente da classe. Ambos referiram ao

⁵ Por não se tratar de pesquisa empírica formalizada, através de entrevistas estruturadas ou semiestruturadas, tais conversas não podem ser consideradas como elementos de uma pesquisa qualitativa, da forma como foram executadas neste trabalho. A expressão "conversas exploratórias" foi retirada das obras citadas, correspondendo ao seu exato âmbito: o contato do investigador com o objeto de estudo, prévio à pesquisa empírica formalizada, que não foi realizada no presente trabalho.

fato de preferirem ficar onde estão, mas aceitarem a realocação, por esta significar a propriedade do local onde vivem.

Outra jovem deixou claro ser moradora antiga, enquanto o vizinho havia chegado há pouco, afirmando seu direito a um lote no futuro loteamento. O pescador referiu-se à intenção das autoridades de removê-lo para o bairro Getúlio Vargas como o fim de sua vida laboral, pois nada mais sabia fazer – era pescador há mais de 50 anos e toda a infraestrutura lá presente havia sido construída pelos pescadores; e ao fato de muitas pessoas terem chegado ali pra morar com seus barcos sem serem pescadores. O mesmo pescador mencionou nomes de vereadores que teriam reservado lotes do futuro loteamento para “gente deles”. Todos apontaram que o aterro do loteamento teria sido feito com material impróprio, motivo pelo qual as obras não teriam começado.

Os significados das informações coletadas nessas conversas não foram mais explorados no texto desta pesquisa pela falta de elementos próprios para sua confirmação e aprofundamento, além de, como já referido, não integrarem uma pesquisa empírica. No entanto, dão a dimensão daquilo que as pessoas entendem da situação em que vivem e do conflito pelo qual passaram, fornecendo ao pesquisador uma – ainda que parcial – dimensão humana e subjetiva do objeto de pesquisa.

A luta pelos direitos sob o direito tem limites claros, pautados pelo próprio significado de seu sucesso. Os direitos, uma vez conquistados, encerram a luta pela identidade e negam as lutam que os originaram. O acordo que encerrou a luta das comunidades da Estrada do Engenho, quase cinco anos após aceite, não gerou outros efeitos senão o encerramento daquelas lutas, com a consolidação formal da concretização dos direitos objetos da mobilização. Essa conquista, provisória, parcial e de curto horizonte, conquanto valiosa para aquelas pessoas em especial, perdeu-se no horizonte distante da luta maior, aquela que, mais de 150 anos atrás, começou a ter suas premissas teóricas enunciadas por Karl Marx: a superação das formas típicas do capitalismo, do direito e da opressão humana.

5 CONCLUSÕES

Esta pesquisa procurou responder às questões impressas em seu declarado problema, ligado às necessidades de concretização da justiça socioambiental, traduzida, no caso analisado da Estrada do Engenho e seu respectivo conflito judicial, como o direito à moradia e à manutenção dos modos de vida das populações diretamente envolvidas no caso. A proposta, então, foi verificar as ações tomadas pelo Estado, representado nos dois polos da ACP (Município de Pelotas e MPE/RS), sob o ponto de vista do seu papel positivado: de agente promotor de direitos sociais e fiscal da legislação protetora dos direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado, enquanto determinantes da justiça socioambiental, analisando tais ações sob o ponto de vista da crítica marxista ao direito.

Ao analisarem-se as ações do Estado no contexto da ACP – incluindo os atos antes e após à Ação Civil –, fizeram-se notar inúmeras contradições entre os enunciados legais adotados como fundamento, a legislação correspondente e as demandas da situação concreta. Soluções aparentemente casuísticas, pautadas na aplicação de multas e em determinações unilaterais que são, dentro da linha de pensamento tradicional – mesmo aquela que se assume não positivista –, fruto de decisões oriundas dos agentes institucionais. A crítica marxista, assumindo a conformação das relações sociais sob o signo da forma mercadoria, trouxe à luz o entendimento da estruturalidade de tais ações. Estas são sempre contingenciais e limitadas à reprodução das relações sociais, de acordo com o quadro delimitado pelo direito. O direito, conformado para a defesa da propriedade e do valor, tem como instrumentais as ações dos indivíduos, inclusive aquelas que aparentemente são contra a lei, como as invasões e ocupações ditas irregulares.

As informações trazidas pelos autos da ACP, por trás do linguajar técnico-jurídico, trouxeram os fatos que, despidos de seu contexto, aparentam uma realidade distante da sua materialidade concreta. O que está lá retratado é um conflito entre poderes: o Ministério Público instando o Município a cumprir a lei e a reparar o produto de sua própria desídia. Verificou-se que o dique é utilizado há bastante tempo – décadas – como local de moradia e de atividade pesqueira de comunidades tradicionais; e esse tal fato sempre foi – e continua a ser – ignorado pelo poder público, denotado pelo fato

de a região ser abandonada pelo Estado e despida de recursos públicos básicos – saneamento, coleta de lixo, iluminação. A população em geral, tanto as comunidades como as demais pessoas, em situação de miséria e vulnerabilidade extremas, são sujeitos passivos, sem voz, alheios ao desenrolar das decisões acerca de seu próprio destino.

As ações estatais foram pautadas pela criminalização das pessoas em situação de vulnerabilidade, a par da presença de comunidades tradicionais no local. Essa conduta é materialmente construída como um padrão histórico de atuação, expresso na segregação socioespacial juridicamente amparada e potencializada pela forma como são conduzidas as políticas públicas e os programas associados, anunciados como solução para o problema da moradia. Assim, as políticas públicas serão sempre subordinadas e limitadas pelas ações e necessidades do capital; carreadas por programas habitacionais e de regularização jurídico-formal que não fazem mais do que manter, historicamente, o déficit habitacional em proporções contantes.

O direito à moradia está, pois, juridicamente conformado – o que é expresso naquelas políticas públicas – como subordinado à propriedade privada, o que se traduz na concepção da terra e da moradia como mercadorias e deságua no tratamento financeirizado dos espaços, tornando a preservação ambiental acessória àquela. Nesse contexto, a demanda por justiça socioambiental é relegada como incompatível com a significação da terra como mercadoria. O meio ambiente e suas funções são, dentro do quadro de nossa sociabilidade, secundários frente às necessidades expansionistas do capital, normalmente relegados ao direito positivado; sendo mesmo esse direito crescentemente suprimido em favor daquelas necessidades.

A propriedade juridicamente formulada é o fundamento primordial de todas as mediações entre o direito à moradia, a justiça socioambiental e seu exercício material. Mediações que, se não impedem sua enunciação legal, na prática são um óbice intransponível a seu exercício. Por isso, esses direitos, de caráter social, naturalmente contêm um vão entre sua consolidação formal e sua eficácia material, a ser preenchido pela ação e pelo investimento estatal.

Ocorre que, tendo em vista as funções do Estado e do direito, necessariamente ancoradas na reprodução das condições de sociabilidade vigentes, essas ações e investimentos têm sempre esse caráter financeirizado, que caracteriza o significado de todos os bens da vida - por exemplo, a terra - como mercadorias. Essas ações cumprem,

portanto, como regra, o papel condizente com a sua subjacência à forma mercadoria, sujeito aos limites da forma jurídica, cujo papel é a manutenção das estruturas ligadas ao modo de produção vigente.

Toda essa estrutura teve seus impactos e relações materiais analisadas na situação específica de Pelotas, a qual faz refletir os padrões encontrados na análise abstrata da legislação, dos institutos jurídicos e dos desenhos de políticas públicas. Padrões de conexão ao arcaísmo, aos interesses individuais e de classe, à brutal continuidade do cada vez mais excludente histórico de segregação socioespacial (e racial!).

Ao fim de todas as abstrações teóricas, das análises materiais, das idas e voltas aos documentos do caso, à legislação, às análises históricas, econômicas, urbanísticas, visando à reconstrução da materialidade do objeto de estudo, o conflito da ocupação da Estrada do Engenho mostrou-se mais um entre tantos outros, com suas semelhanças e dissonâncias. Com todas as suas especificidades e a energia de mobilização social que envolveu, seu desenrolar e a solução final mostraram o dilema e a contradição que vivem as lutas sociais sob a égide das relações sociais capitalistas. Encerrada no direito, engoliu-se a si mesma nos documentos, solenidades e projetos que são o ápice de todas as lutas similares. Ápice que, embora represente o sucesso dessas lutas, faz revelar que as conquistas assim traduzidas são parciais, assumindo um caráter por vezes ilusório e desmobilizador, considerada a luta de maior horizonte.

Ao final, fica a percepção da possibilidade de o presente trabalho oferecer contribuições para a pesquisa jurídica em direito. A partir da instrumentalização de substratos teóricos e práticos interdisciplinares, pautada por uma abordagem materialista histórico-dialética do objeto de estudo carregada na crítica marxista, a pesquisa propôs uma análise da relação entre o direito positivado, suas funções no mundo capitalista e as ações estatais nele ancoradas. Enfrentou como problemática a situação concreta da ocupação da Estrada do Engenho, empreendendo uma análise de totalidade que abraçou aspectos históricos, sociológicos, econômicos e ambientais, além dos propriamente jurídicos, a fim de evidenciar as contradições da legislação e dos institutos jurídicos ligados ao direito à moradia e à justiça socioambiental.

Considerando que o método dialético propõe uma realimentação entre conhecimento científico e o pesquisador, há que se trabalhar esse aspecto. A leitura do problema de pesquisa, tal como colocado, revela uma expectativa de resultado ainda

amparada em uma visão de mundo parcialmente idealista. Primeiro, por esperar identificar na reforma das ações humanas individuais a solução das contradições porventura encontradas. Não é esse o caso. O poder das estruturas e dos aparelhos ideológicos é o que determina essas ações individuais. Não há reforma individual — nem mesmo coletiva — possível sob o manto da sociabilidade capitalista. Por outro lado, são as pessoas os agentes das relações de produção, sob as determinações da ideologia.

Ao se cogitar das possibilidades de continuidade ou desdobramento do trabalho, considera-se, inclusive por respeito à explicitação de uma linha de pensar materialista, histórica e dialética, essa mudança de foco. Há vários caminhos possíveis. As conversas exploratórias — breves, mas planejadas — revelaram o potencial da pesquisa empírica, da pesquisa lidando com o discurso das pessoas, aquelas que são teoricamente os destinatários daqueles direitos ditos sociais, cujas necessidades e demandas alimentam os conflitos judiciais com aqueles contornos. Por outro lado, um elevar do foco, com olhar para as estruturas e a posição e o papel do direito e da ideologia jurídica, e para a própria constituição do sujeito de direito na sociabilidade capitalista, buscando evidenciar a contradição interna ao direito e oferecendo soluções fora dele, é outro caminho possível de desdobramento. Mais além, é possível pensar no papel da linguagem jurídico-institucional, veiculada tanto no discurso da lei quanto no discurso dos programas e políticas públicas, buscando as suas conformações materiais e seu espaço dentro da ideologia jurídica.

Assim, encerra-se a presente pesquisa de forma muito diferente daquela que se a começou. No papel do pesquisador, estabelece-se o compromisso de seguir olhando o direito através da crítica marxista, buscando expor suas vísceras, através da explicitação de suas contradições internas. Isso sabendo que a solução aos problemas tratados pelo e surgidos por causa do direito não serão e não são por ele trazidas, o que não nos impede de buscar contribuir, na medida que for possível, com a necessária transformação da realidade concreta, em direção a um mundo em que as mazelas e a opressão oriundas da exploração humana tenham fim.

REFERÊNCIAS

AB'SABER, An. O suporte geológico das florestas beiradeiras (ciliares). In: RODRIGUES, Ricardo Ribeiro; LEITÃO FILHO, Hermógenes de Freitas (Ed.). **Matas ciliares: conservação e recuperação**. São Paulo: Edusp, 2000.

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e meio ambiente**, Curitiba, v. 5, 2002. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/22116>. Acesso em: 30 Jun. 2020.

_____. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103–119, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/hSdks4fkGYGb4fDVhmb6yxk/?lang=pt>. Acesso em: 30 Jun. 2020.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACYPRESTE, Rafael de. **Direito à moradia e o poder judiciário**: decisões que envolvem o MTST. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

AL-ALAM, Caiuá Cardoso. Passo dos negros. In: LONER, Beatriz Ana; GILL, Lorena Almeida; MAGALHÃES, Mario Osório (orgs.). **Dicionário de história de Pelotas**. Pelotas: Editora da UFPel, 2017.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Amazônia: a dimensão política dos “conhecimentos tradicionais” como fator essencial de transição econômica. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (Org.). **Conhecimento tradicional e biodiversidade**: normas vigentes e propostas. Manaus: Fundação Universidade do Amazonas, 2008.

ALTHUSSER, Louis. **A favor de Marx**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

_____. Aparelhos ideológicos de estado. In: ZIZEK, Slavoj (org.). **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 105–152.

_____. **Sobre a reprodução**. Petrópolis: Vozes, 1999.

ALVES, Jorge. **Apresentação irregularidade fundiária**. Pelotas, 2017. 97 slides. Apresentação em slides do supervisor de regularização fundiária do município de Pelotas.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **Propriedade privada e direito à moradia**. São Paulo: Ideias & letras, 2018. 488 p.

AQUINO, Vinicius Salomão de. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. 123 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) — Programa de Pós-Graduação em ciências jurídicas. Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, 2017.

BARRELLA, W et al. Matas ciliares: conservação e recuperação. **São Paulo: Edusp. Fapesp**, 2001.

BENEVIDES, Tânia Moura. Sociometabolismo do capital: a essência destrutiva do capital e a sua incontrollabilidade. **Revista Formadores**, v. 9, n. 6, p. 32–32, 2016. Disponível em: <https://www.seer-adventista.com.br/ojs3/index.php/formadores/article/download/797/633>. Acesso em: 24 Abr. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 105, p. 389–406, Jan. 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67907>. Acesso em: 01 Jun. 2021.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues. Estudo das condutas de aplicação do desenvolvimento sustentável por comunidades quilombolas de Piratini. **Veredas do Direito**, v. 14, n. 30, p. 317–340, 2017. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1024>. Acesso em: 24 Out. 2021.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues; RUBERT, Rosane Aparecida. Conhecimentos tradicionais em comunidades quilombolas de Piratini (RS). In: SANTOS, Bartira Macedo Miranda; SOUZA, José Fernando Vidal De (Org.). **Direito Ambiental e Socioambientalismo I**. 1. ed. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 229–245.

BRANDAO, Claudio Gehrke. **Direito à moradia e sustentabilidade**. 109 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Centro universitário Ritter dos Reis, Porto Alegre, 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm. Acesso em: 15 Jun. 2020.

_____. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 09 Fev. 2022.

_____. **Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966**. 1966. Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm. Acesso em: 15 Mai. 2022.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 09 Fev. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 Jun. 2020.

_____. **Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992**. 1992. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm. Acesso em: 15 Mai. 2022.

_____. **Decreto nº 5.051, de 16 de Maio de 1996**. 1996. Promulga a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, de 02 de fevereiro de 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1905.htm. Acesso em: 30 Mai. 2022.

_____. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997.** 1997. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm. Acesso em: 15 Mai. 2022.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 21 Abr. 2022.

_____. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm. Acesso em: 09 Fev. 2022.

_____. **Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.** 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10188.htm. Acesso em: 15 Set. 2021.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 Jun. 2020.

_____. **Medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.** 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 09 Fev. 2022.

_____. **Decreto nº 5.051, de 19 de Abril de 2004.** 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 15 Jun. 2020.

_____. **Regularização Fundiária.** Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2005.

_____. Ministério Público Federal. inquérito civil nº 1.29.005.000200-2009-95. 2009.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 09 Mai. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 28 Abr. 2022.

_____. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2017.** 2017. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 15 Jun. 2020.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 03 Mar. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo:** guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/181>. Acesso em: 21 Jan. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002:** Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de preservação permanente. 2002. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=98313>. Acesso em: 28 Mai. 2022.

_____. **Resolução CONAMA nº 369, de 29 de março de 2006:** Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de preservação permanente - app. 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/181>. Acesso em: 21 Jan. 2022.

CALDERÓN, Julio. Miradas, enfoques y estudios sobre las ciudades. **Lima, Perú: Vicio Perpetuo**, 2014. Disponível em: http://www.rniu.buap.mx/infoRNIU/sep16/3/lib_miradas-ensayos-enfoques-politicas-estudios-urbanos.pdf. Acesso em: 30 Abr. 2022.

CAMPANILI, Maura; RICARDO, Beto. **Almanaque Brasil Socioambiental (2008)**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A reprodução da cidade como "negócio". In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; CARRERAS, Carles (Orgs.). **Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole**. São Paulo: Contexto, 2012. p. 115–122.

_____. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2015.

CARRASCO, André de Oliveira Torres et al. Limites e contradições do planejamento urbano: a construção de perspectivas superadoras a partir da elaboração do Plano Popular da Estrada do Engenho. **Oculum Ensaios**, v. 15, n. 3, p. 557–579, 2018. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/4185>. Acesso em: 8 Out. 2021.

CAVALCANTI, Emyli Souto Viana. **Conflitos socioambientais: uma análise crítica da implementação da política de habitação de interesse social no Recife – Pernambuco**. 106 f. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento e meio ambiente) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

CHIARELLI, Lígia Maria Ávila. **Habitação social em Pelotas (1987 – 2010): influências das políticas públicas na promoção de conjuntos habitacionais**. 345 f. Tese (Doutorado em História) — Programa de Pós-Graduação em História. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CHRISTOFARO, Ludmila Alteman Silva. **Entre o Direito à Cidade e os Direitos Humanos: a luta da ocupação urbana canteiro de conexão na cidade de Pelotas-RS**. Dissertação (Mestrado em Política Social e Direitos Humanos) — Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos. Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2020.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Direitos humanos e criminalização da pobreza. In: **Anais do Seminário internacional de direitos humanos, violência e pobreza. A situação de crianças e adolescentes na América Latina hoje**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2006. Disponível em: <https://app.uff.br/slab/uploads/texto54.pdf>. Acesso em: 23 Mai. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **Revista CEJ**, v. 1, n. 3, p. 92–99, 1997. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123>. Acesso em: 06 Mai. 2022.

CORRÊA FILHO, Cláudio Renan; SCHONARDIE, Elenise Felzke. Direito à cidade e regularização fundiária: O caso do bairro Nova Santa Marta, em Santa Maria-RS. **Salão do Conhecimento**, v. 7, n. 7, 2021. Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/21012>. Acesso em: 12 Out. 2021.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Que fazer. In: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria Arruda de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen (Orgs.).

Direito: teoria e experiência: estudos em homenagem a Eros Roberto Grau. São Paulo: Malheiros editores, 2013. Tomo I, p. 530–560. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/255501/mod_resource/content/1/Que%20fazer%20-%20homenagem%20a%20Eros%20Grau.pdf. Acesso em: 09 Jun. 2021.

CUNHA, Gabriel Rodrigues da. **O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP:** Estado, mercado, planejamento urbano e habitação. 362 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos. Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

DAVIS, Mike. **Planeta favela.** São Paulo: Boitempo, 2006.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

DIAS, Daniela S. O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista do Ministério Público do Estado do Pará**, v. 1, p. 65–76, dez. 2010. Disponível em: www.mprs.mp.br/media/areas/biblioteca/arquivos/revista/edicao_01/vol1no1art1.pdf. Acesso em: 1 Out. 2020.

ENGELS, Friedrich. **The housing question.** New York: International Publishers New York, 1935. v. 23. Disponível em: <http://www.hic-mena.org/img/documents/Engels%20The%20Housing%20Question.pdf>. Acesso em: 2 Set. 2020.

_____. **Dialética da natureza.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. **Foco em políticas fundiárias. Lincoln Institute of Land Policy**, 2011. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/policy-focus-reports/regularizacao-assentamentos-informais-na-america-latina>. Acesso em: 10 Out. 2021.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. **Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização**, v. 1, 2005.

_____. Impasses e desafios do planejamento urbano no contexto do subdesenvolvimento. In: **Sistematização crítica da produção acadêmica:** Volume organizado para concurso de títulos e provas para obtenção do título de livre-docente junto ao departamento de projeto da faculdade de arquitetura e urbanismo da usp. São Paulo: [s.n.], 2013. v. 1, p. 8–16.

FERRETTO, Diego. Pelotas: produção do espaço intraurbano e segregação socioespacial. **Projectare: Revista de Arquitetura e Urbanismo**, v. 2, n. 12, 2021.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

_____. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos:** os direitos humanos como produtos culturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019.** Belo Horizonte, 2021. 169 p. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 15 Jun. 2021.

GOOGLE. **Google Maps**. 2022. Disponível em: maps.google.com. Acesso em: 02 Mai. 2022.

GUTIERREZ, Ester. **Negros, Charqueadas & Olarias—um estudo sobre o espaço pelotense**. 2. ed. Pelotas: Editora e gráfica Universitária - UFPel, 2001.

GUTIERREZ, Ester. **Pelotas: palco da manufatura escravista da carne na fronteira meridional do Brasil. proposta de tombamento**. Monografia (Especialização em Gestão do Patrimônio Cultural Integrado ao Planejamento Urbano na América Latina) — Universidade Federal de Pernambuco, Porto Alegre, 2004.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Geo Uerj**, n. 5, p. 7, 1999.

HARVEY, David. **A Justiça Social e A Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

_____. A liberdade da cidade. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, n. 26, p. 09–18, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/download/74124/77766>. Acesso em: 12 Jun. 2020.

_____. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73–89, 2012.

_____. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HECK, Carine Raquel; SILVA, Pâmela Freitas da; SIMON, Adriano Luís Heck. Expansão da área urbana de Pelotas sobre o setor da planície lagunar localizado na margem esquerda do canal São Gonçalo—RS. **Revista Geonorte**, v. 3, n. 5, p. 444–455, 2012.

IBGE. **Cidades**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 02 Mai. 2022.

JUNK, Wolfgang et al. Definição e classificação das áreas úmidas (AUs) brasileiras: base científica para uma nova política de proteção e manejo sustentável. In: CUNHA, Catia Nunes da; PIEDADE, Maria Teresa Fernandes; JUNK, Wolfgang J. (Orgs.). **Classificação e delineamento das Áreas Úmidas Brasileiras e de seus macrohabitats**. Cuiabá: INCT-INAU-EdUFMT, 2014. p. 13–76.

KASHIURA Jr., Celso Naoto. Sujeito de direito e interpelação ideológica: considerações sobre a ideologia jurídica a partir de Pachukanis e Althusser. **Revista Direito e Práxis**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 6, n. 10, p. 49–70, 2015.

KASHIURA Jr., Celso Naoto; NAVES, Márcio Bilharinho. Pachukanis e a teoria geral do direito e o marxismo. **Direito & Realidade**, v. 1, n. 2, 2011.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São paulo: WMF, 2009.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 28. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2008. (Coleção primeiros passos, 23).

KRÜGER, Nino Rafael. **O plano perfeito**: da retórica do direito à moradia a planificação do Programa Minha Casa Minha Vida em Pelotas à negação do habitar. Dissertação (Mestrado em Política Social e Direitos Humanos) — Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos. Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2018.

KRÜGER, Nino Rafael Medeiros; KRÜGER, Caroline; RIBEIRO, Cristine Jaques. Um movimento contra a violação de direitos: a estrada do engenho resiste. **Cadernos Metrópole**, SciELO Brasil, v. 23, p. 281–306, 2020.

KRÜGER, Nino Rafael Medeiros; RIBEIRO, Cristine Jaques. Quando “falham” políticas públicas, a vida corre perigo: a luta por moradia. **PerCursos**, v. 19, n. 40, p. 39–67, 2018.

LEFEBVRE, Henri. **Sociologia de Marx**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1968. Disponível em: www.raularagon.com.ar/biblioteca/libros/Lefebvre,%20Henri%20-%20Sociolog%EDa%20de%20Marx.pdf. Acesso em: 21 Out. 2021.

_____. **Espaço e política**: o direito à cidade II. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

LENIN, Vladimir. Sobre a questão da dialética. In: **Lenin’s Collected Works**. 4. ed. Moscou: Bolchevik, 1976. v. 38, p. 357–361. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1915/mes/dialetica.htm>. Acesso em: 25 Nov. 2021.

LEROY, Jean Pierre; MEIRELES, Antonio Jeovah de Andrade. Povos indígenas e comunidades tradicionais: os visados territórios dos invisíveis. In: PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre (Org.). **Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o mapa de conflitos**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 115–122.

LIMA, Waldecir de Paula; ZAKIA, Maria José Brito. Hidrologia de matas ciliares. In: RODRIGUES, Hermógenes de Freitas Leitão Filho Ricardo Ribeiro (Ed.). **Matas ciliares: conserva o e recupera o**. São Paulo: Edusp, 2000. v. 2, p. 33–43.

LITTLE, Paul. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de a o política. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **A difícil sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 107–122.

LONER, Beatriz Ana; GILL, Lorena Almeida; SCHEER, Micaele Irene. Enfermidade e morte: os escravos na cidade de Pelotas, 1870-1880. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, SciELO Brasil, v. 19, p. 133–152, 2012.

LUKÁCS, Gy rgy. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MACIEL, Letícia Nürnberg. A problemática dos cortiços pelotenses entre os séculos XIX e XX. **Cadernos do LEPAARQ (UFPEL)**, v. 11, n. 22, p. 41–51, 2014.

MAGALHÃES, Mario Osorio. **História e tradi es da cidade de Pelotas**. 3. ed. [S.l.]: Editora Armazém Literário, 1999.

MALERBA, JULIANA. A luta por justiça socioambiental na agenda feminista: visibilizando alternativas e fortalecendo resistências. In: ARANTES, Rivane; GUEDES, Vera (Ed.). **Mulheres, Trabalho e Justiça Sociambiental**. Recife: SOS Corpo, 2010.

p. 13–24. Disponível em: http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_953.pdf#page=13. Acesso em: 24 Ago. 2020.

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

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Autores). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121–192.

_____. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. **Petrópolis, RJ: Vozes**, 2013.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARTINS, José de Souza. **Uma sociologia da vida cotidiana: ensaios na perspectiva de Florestan Fernandes, de Wright Mills e de Henri Lefebvre**. [S.l.]: Editora Contexto, 2014.

MARX, Karl. **Teses sobre Feuerbach**. 1845. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1845/tesfeuer.htm>. Acesso em: 25 Nov. 2021.

_____. **Theories of surplus value: Part II**. London: Lawrence & Wishart, 1969. Disponível em: <https://www.marxists.org/archive/marx/works/subject/tsv/tsv-v2.pdf>. Acesso em: 29 Mar. 2022.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. **Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto de madeira**. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo editorial, 1998.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **Filosofia do direito**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

_____. Direitos humanos: uma crítica marxista. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, SciELO Brasil, p. 109–137, 2017.

_____. **Introdução ao estudo do direito**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MASSAÚ, Guilherme Camargo; CRUZ, Fábio Souza da. A conquista do direito fundamental à moradia. **Revista direito e justiça: reflexões sociojurídicas**, v. 17, n. 28, p. 133–144, 2017.

MELLO, Sandra Soares de. As funções ambientais e as funções de urbanidade das margens de cursos d'água. **Oculum Ensaios**, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, n. 4, p. 46–61, 2005.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. 264 p.

MENON, Isabela de Oliveira. **Gestão Social como campo do saber no Brasil: uma análise de sua produção científica pela modelagem de redes sociais (2005-2015)**. 222 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) — Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MIAILLE, Michel. **Introdução crítica ao direito**. 3. ed. Lisboa: Editorial Estampa, 2005.

MIRANDA, Ary Carvalho de et al. (Ed.). **Território, ambiente e saúde**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça socioambiental e direitos humanos: Uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOURA, Rosa Maria Garcia Rolim de. **Habitação popular em Pelotas: 1980-1950: entre políticas públicas e investimentos privados**. 362 f. Tese (Doutorado em História) — Instituto de filosofia e ciências humanas. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

NETO, Alfredo Copetti; GARCIA, Mariana da Silva. Um ensaio sobre os fundamentos liberais-sociais da constituição brasileira de 1988. **Revista de Direito Brasileira**, v. 18, n. 7, p. 134–148, 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3150/2832>. Acesso em: 01 Jun. 2021.

NETO, Francisco Pereira; RIETH, Flavia; ALFONSO, Louise. Pelotas-RS pelas suas margens: a patrimonialização como expressão das múltiplas formas de habitar a cidade. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 54, p. 63–75, Jul./Dez. 2019.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 64 p.

OBENG-ODOOM, Franklin; STILWELL, Frank. Security of tenure in international development discourse. **International Development planning review**, v. 35, n. 4, p. 315–334, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat**. 1971. Disponível em: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/current_convention_text_e.pdf. Acesso em: 26 Mai. 2022.

_____. **United Nations Conference on Human Settlements - Habitat I**. 1976. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/CONF.70/15>. Acesso em: 28 Abr. 2022.

_____. **Agenda 21**. [S.l.], 1992.

_____. **Zonas úmidas estão desaparecendo três vezes mais rápido que florestas**. 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/10/1643082>. Acesso em: 26 Mai. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. Conselho de Direitos Humanos. **Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing**. New York, 2020. 22 p. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/HRC/43/43>. Acesso em: 25 Mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário geral nº 4 ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: artigo 11º, número 1 (relativo ao direito a um alojamento adequado)**. New York, 1991. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 10 Jun. 2021.

PACHUKANIS, Evguiéni Bronislávovitch. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

PARFITT, Claire Morrone. Áreas de preservação do ambiente natural urbano, segregação e impacto nas paisagens e na biodiversidade: estudo de caso de pelotas rs. **Raega-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 37, p. 07–36, 2016.

PEDROTTI, Wagner Barbosa. **Os condomínios fechados sob a perspectiva do direito à cidade em Pelotas/RS**. 125 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito. Mestrado em Direito e Justiça Social) — FURG, Rio Grande, 2017.

PELOTAS. **Lei nº 4.845, de 15 de julho de 2002**. 2002. Altera o art. 2º da Lei nº 2.565/80 - II Plano diretor de Pelotas. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2002/484/4845/lei-ordinaria-n-4845-2002-altera-o-art-43-da-lei-n-2565-80-ii-plano-diretor-de-pelotas>. Acesso em: 23 Jun. 2021.

_____. **Lei nº 5.502, de 11 de setembro de 2008**: Institui o plano diretor municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no município de pelotas, e dá outras providências. 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-pelotas-rs>. Acesso em: 15 Jun. 2020.

_____. **Lei nº 5.528, de 30 de dezembro de 2008**. 2008. Institui o Código de Obras para edificações do município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/codigo-de-obras-pelotas-rs>. Acesso em: 7 Fev. 2022.

_____. **Lei nº 5.603, de 3 de agosto de 2009**. 2009. INSTITUI O PROGRAMA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL "PELOTAS HABITAÇÃO DIGNA", E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2009/560/5603/lei-ordinaria-n-5603-2009-institui-o-programa-habitacional-de-interesse-social-pelotas-habitacao>. Acesso em: 23 Jun. 2021.

_____. **Lei nº 5.660, de 30 de dezembro de 2009**. 2009. Institui o "condomínio horizontal de lotes"no município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2009/566/5660/lei-ordinaria-n-5660-2009-institui-o-condominio-horizontal-de-lotes-no-municipio-de-pelotas-e-da>. Acesso em: 15 Jun. 2021.

_____. **Lei nº 5.963, de 28 de dezembro de 2012.** 2012. ALTERA O PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2012/597/5963/lei-ordinaria-n-5963-2012-altera-o-perimetro-urbano-do-municipio-de-pelotas-e-da-outras-provide>. Acesso em: 23 Jun. 2021.

_____. **PLHIS de Pelotas, Etapa 2 -Diagnóstico do Setor Habitacional do Município.** 2014. Disponível em: <http://plhispelotas.blogspot.com/>. Acesso em: 21 Set. 2020.

_____. **GeoPelotas - Portal de Informações Geográficas da Prefeitura de Pelotas.** Pelotas: [s.n.], 2018. Disponível em: <https://geopelotas-pmpel.hub.arcgis.com/>. Acesso em: 10 Nov. 2021.

_____. **Lei nº 6.636, de 3 de outubro de 2018.** 2018. Altera a Lei Municipal nº 5.502 de 11 de setembro de 2008, que dispõe sobre o Plano Diretor de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2018/663/6636/lei-ordinaria-n-6636-2018-altera-a-lei-municipal-n-5502-de-11-de-se-tembro-de-2008-que-dispoe>. Acesso em: 23 Jun. 2021.

_____. **Lei nº 6.790, de 10 de fevereiro de 2020.** 2020. Propõe a alteração do mapa U-08, que trata da Área de Especial Interesse do Ambiente Natural (AEIAN), publicado no Plano Diretor sob a Lei nº 6.636/2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2020/679/6790/lei-ordinaria-n-6790-2020-propoe-a-alteracao-do-mapa-u-08-que-trata-da-area-de-especial-interere>. Acesso em: 23 Jun. 2021.

_____. **Lei nº 6.790, de 7 de janeiro de 2020.** 2020. Institui o Programa de Regularização Fundiária de Áreas Verdes Ocupadas (PRAVO), no âmbito do Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2020/678/6780/lei-ordinaria-n-6780-2020-institui-o-programa-de-regularizacao-fundiaria-de-areas-verdes-ocupad>. Acesso em: 23 Jun. 2021.

PEREIRA, Alaides Catarina dos Santos. **Tensão entre representação do espaço e práticas urbanas:** um estudo sobre novos arranjos de uso e ocupação do espaço social em Pelotas. 131 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.

PINTO, Jones Vieira. **Contribuições para estudo do “Programa Minha Casa, Minha Vida” para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS:** caracterização das empresas construtoras e incorporadoras privadas e inserção urbana. 300 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos.** 8. ed. São paulo: Saraiva, 2015. ISBN 978-85-02-61919-7.

PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre. **Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o mapa de conflitos.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

RAMOS, Shana Monte Pereira. **Estrutura urbana histórica: A importância dos primeiros caminhos e sua permanência na estrutura urbana de Pelotas, RS.** 99 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Programa de Pós-Graduação em Geografia. Faculdade de Geografia. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2013.

RIBEIRO, Cristine Jaques; KRUGER, Nino Rafael Medeiros. A cidade e a questão da terra e da moradia: o caso de Pelotas-RS. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 2, p. 969–986, jan. 2019. ISSN 2178-2865. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/10575>. Acesso em: 27 Ago. 2020.

RIBEIRO, Wagner Costa. Justiça espacial e justiça socioambiental: uma primeira aproximação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 147–165, abr 2017. ISSN 0103-4014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-40142017000100147&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 24 Ago. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.520 de 2000:** institui o código estadual do meio ambiente do estado do rio grande do sul. 2000. Disponível em: www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/28093051-codigo-estadual-do-meio-ambiente.pdf. Acesso em: 11 Mai. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 4ª vara cível especializada em fazenda pública. Ação Civil Pública nº 022/1.14.0007280-6. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020:** institui o código estadual do meio ambiente do estado do rio grande do sul. 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=388665>. Acesso em: 11 Mai. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (CONSEMA). **Resolução CONSEMA nº 380/2018:** Dispõe sobre os critérios para identificação e enquadramento de banhados em imóveis urbanos. 2018. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201810/08143237-380-2018-criterios-para-identificacao-e-enquadramento-de-banhados-em-imoveis-urbanos.pdf>. Acesso em: 10 Mai. 2020.

ROCHA, Marcelo Garcia da. **Arqueologia da Escravidão e Patrimônio Cultural no Passo dos Negros (Pelotas, RS).** 156 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural) — Universidade Federal de Pelotas, 2014.

ROCHA, Marcelo Garcia da. **Arqueologia da Escravidão e Patrimônio Cultural no Passo dos Negros (Pelotas, RS).** Dissertação (Mestrado em Memória Social e Patrimônio Cultural) — Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural. Instituto de Ciências Humanas. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos CEBRAP**, SciELO Brasil, p. 89–109, 2011.

ROSIN, Jeane Aparecida Rombi de Godoy. A ideia de proteção de espaços de fragilidade ambiental: Sua importância para a proteção das faixas marginais de corpos d'água¹. In: **Recursos hídricos: gestão e sustentabilidade**. Tupã: ANAP, 2016.

SANTA MARIA, Renata Mendes. **O Conflito entre Direitos Fundamentais: As dimensões do conflito entre o direito à moradia adequada e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no espaço urbano brasileiro**. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2007.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos - Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

SANTOS, Katia cristina Cruz. **Urbanização na cidade de Manaus: uma reflexão acerca do Direito à Moradia frente ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado**. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) — Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental. Universidade do estado do Amazonas, Manaus, 2015.

SARTORI, Vitor Bartoletti. Direito e socialismo? a atualidade da crítica de Marx e Lukács ao direito. **Revista Direito e Práxis**, v. 5, n. 2, p. 277–300, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/8452/10649>. Acesso em: 07 Jun. 2021.

_____. Teoria geral do direito e marxismo de Pachukanis como crítica marxista ao direito. **Verinotio—Revista on-line de Filosofia e Ciências Humanas**, n. 19, p. 25–25, 2015. Disponível em: <http://www.verinotio.org/conteudo/0.72677479845171.pdf>. Acesso em: 30 Mai. 2021.

SASSON, Jean Marc Weinberg. **Justiça socioambiental: o diálogo entre os direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado**. 133 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Engenharia Urbana e Ambiental) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO), Rio de Janeiro, 2018.

SCHONARDIE, Elenise Felzke; FORTUNATO, Bruna. Ocupações irregulares: conflitos entre o direito à moradia e a responsabilidade civil do estado por danos ambientais. **Revista Direito Em Debate**, v. 24, n. 44, p. 187–204, 2015. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/4079>. Acesso em: 24 Jun. 2021.

SIGALES-GONÇALVES, Jael Sânera. **Direitos linguísticos no acesso ao direito à educação por migrantes forçados no Brasil: Estado, práticas e educação superior**. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Programa de Pós-graduação em Direito. Faculdade de Direito. Universidade Federal de Pelotas, 2018.

SIGALES-GONÇALVES, Jael Sânera. A noção de deveres linguísticos e sua contribuição para a configuração do direito linguístico no Brasil. **Travessias Interativas**, v. 22, p. 256–278, 2020.

SIGNATES, Luiz. Estudo sobre o conceito de mediação. **Novos olhares**, p. 37–49, 1998. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/novosolhares/article/view/51315>. Acesso em: 28 Mai. 2022.

SILVA, Anderson Rodrigo Estevam da et al. Nota técnica referente à construção do dique de contenção no Pontal da Barra, Laranjal (Pelotas, RS). **Geographia Meridionalis**, v. 1, n. 2, p. 412–418, 2015.

SILVA, Marcela Simões. **A (in) existência da gestão democrática no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor (2013-2017)**. 154 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito. Mestrado em Direito e Justiça Social) — FURG, Rio Grande, 2018.

SILVEIRA, Melina Monks da. **Territorialidades em Disputa: Normativas e narrativas do Passo dos Negros em Pelotas/RS**. 140 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2020.

SIMIONI, João Paulo Delapasse; GUASSELLI, Laurindo Antonio. Banhados: abordagem conceitual. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, n. 30, p. 33–47, 2017.

SIMON, Adriano Luís Heck; CUNHA, Genira Maria Lupinacci da. As alterações na dinâmica fluvial da bacia hidrográfica do Arroio Santa Bárbara - Pelotas (RS). **Geografia**, v. 32, n. 3, p. 629–644, 2007.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978. p. 21–36. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/a-produccca7acc83o-capitalista-da-casa-e-da-cidade-no-brasil-industrial.pdf>. Acesso em: 07 Jun. 2021.

_____. O plano diretor de são paulo, 1989-1882: A política do espaço urbano. In: MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (Org.). **Na Sombra da Cidade**. São Paulo: Editora Escuta, 1995.

SOARES, Alexandra Fátima Saraiva; SILVA, Luís Fernando de Moraes; SILVA, Lucas Rogério Viera. A gestão de ocupações urbanas em áreas de preservação permanente. In: **IX Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental**. São Bernardo do Campo: IBEAS, 2018. p. 1–10.

SOARES, Fernando Uhlmann. **Mão que escrevem o território, escrevem a vida: o trabalhador migrante nordestino em Rio Verde, Goiás**. 236 f. Tese (Doutorado em Geografia) — Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Goiás – Regional Jataí, Jataí, 2020.

SPINK, Mary Jane Paris et al. O direito à moradia: Reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: ciência e profissão**, SciELO Brasil, v. 40, 2020.

TSÉ-TUNG, Mao. Sobre a contradição. In: _____. **Sobre a prática - Sobre a contradição**. São paulo: Expressão popular, 2009. p. 31–79.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. O direito à moradia. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 95, p. 543–552, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67487>. Acesso em: 20 Jul. 2020.

VIANNA, Alice Nohl. Lei federal nº 13.465/2017: regularização fundiária urbana ou política de registro de propriedade em massa. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU**, p. 25–62, 2019.

VIEIRA, Sidney Gonçalves. **Territorialidades e identidade no bairro São Gonçalo em Pelotas, RS**. 2017. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/ich/files/2017/08/TERRITORIALIDADES-E-IDENTIDADE-1.pdf>. Acesso em: 30 Jun. 2020.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Flávio Villaça, 2005. Disponível em: http://agbcampinas.com.br/site/http://agbcampinas.com.br/site/wp-content/uploads/2021/03/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 12 Jan. 2022.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano do Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015.

VOLOCHKO, Danilo. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.