

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO

HENRIQUE SUSIN SCOPEL

MEIO AMBIENTE, OCUPAÇÃO URBANA E DISCRIMINAÇÃO RACIAL:
UMA ANÁLISE JURÍDICA DENTRO DA POLÍTICA URBANA

CAXIAS DO SUL

2026

HENRIQUE SUSIN SCOPEL

MEIO AMBIENTE, OCUPAÇÃO URBANA E DISCRIMINAÇÃO RACIAL:

UMA ANÁLISE JURÍDICA DENTRO DA POLÍTICA URBANA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do
Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade de Caxias do Sul.

Linha de Pesquisa: Direito Ambiental e Novos
Direitos

Orientador: Prof. Dr. Wilson Antônio Steinmetz

CAXIAS DO SUL

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

S422m Scopel, Henrique Susin

Meio ambiente, ocupação urbana e discriminação racial [recurso eletrônico] : uma análise jurídica dentro da política urbana / Henrique Susin Scopel. – 2026.

Dados eletrônicos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2026.

Orientação: Wilson Antônio Steinmetz.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Direitos fundamentais. 2. Direito à moradia. 3. Política urbana. 4. Direito ambiental. 5. Discriminação racial. I. Steinmetz, Wilson Antônio, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 342.7

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Carolina Machado Quadros - CRB 10/2236

**“MEIO AMBIENTE, OCUPAÇÃO URBANA E DISCRIMINAÇÃO RACIAL: UMA
ANÁLISE JURÍDICA DENTRO DA POLÍTICA URBANA”**

Henrique Susin Scopel

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Linha de pesquisa: Direito Ambiental e Novos Direitos.

Caxias do Sul, 17 de março de 2026.

Prof. Dr. Wilson Antônio Steinmetz (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Maria Carolina Rosa Gullo
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Cristhian Magnus de Marco
Universidade do Oeste de Santa Catarina

**“Equilibrado num barranco, um cômodo mal-acabado e sujo
Porém, seu único lar, seu bem e seu refúgio
Um cheiro horrível de esgoto no quintal
Por cima ou por baixo, se chover será fatal”
(Homem na Estrada, Racionais Mc’s)**

Esse trabalho é dedicado a todos os moradores do Bairro Prolurb. Logo mais, quero ver todos em paz.

Agradecimentos

Nenhuma jornada pode ser concluída sem acompanhamento, necessitamos do coletivo e compartilhamento das forças daqueles que nos rodeiam. Essa dissertação não foi diferente, só consegui concluí-la graças a muitas pessoas que me sustentaram nesses dois anos.

Preciso agradecer inicialmente aos meus pais, Lauro e Maria Odete, que desde pequeno me incentivaram a ter amor pelos livros e pelo estudo. Nunca podaram minha personalidade questionadora, e com certeza isso me fez buscar o caminho acadêmico.

Em sequência, devo agradecer a minha companheira de vida, Lilo. Obrigado amor por dividir das minhas angústias e empolgações ao longo do processo de pesquisa e redação deste material, sem você, nada disso seria possível.

Na lista de agradecimentos nominais precisa entrar o grande orientador dessa jornada, o Professor Doutor Wilson Antônio Steinmetz. Nossa amizade vem desde a graduação, onde sempre se mostrou um professor aberto e parceiro daqueles que buscavam se aprofundar nesse oceano revolto que é o estudo do Direito. Quando entrei no mestrado não foi diferente ao se tornar meu orientador, me colocou sob sua asa e me conduziu com maestria. Obrigado por me permitir pesquisar do meu jeito, por me colocar de volta a estrada correta quando me perdia e por todas as risadas e brincadeiras que compartilhamos nas orientações. Você não é somente meu orientador, é meu amigo e terá sempre minha gratidão.

A Universidade de Caxias do Sul tornou esse sonho estruturalmente possível. Sou um jovem que vem de uma realidade financeira que jamais teria condições de pagar para fazer um mestrado. A UCS possibilitou que eu estudasse minha paixão sem precisar pagar, me entregou a melhor estrutura de estudo, melhor equipe e os melhores professores. Como instituição, sempre se mostrou aberta a conversas e a ensinamentos, e jamais irei esquecer o caráter engrandecedor que foi fazer meu mestrado em uma universidade que carrega os objetivos basilares das universidades antigas: estudo, sociabilidade e evolução científica. Aguardo ansioso para retornar para um doutorado.

Agradeço também aos colegas, professores e equipe da secretaria do PPGD, que me mostraram que a academia pode ser um âmbito de amizades e crescimento mútuo. Estava com medo no início, mas todo o apoio dos que compartilharam esses dois anos comigo nas salas foi essencial.

Obrigado aos amigos que entenderam minhas ausências necessárias em diversos encontros, minhas abdições de passeios e churrascos em certos momentos. Obrigado por sempre mostrarem interesse na minha pesquisa e ouvirem minhas ideias em construção.

Essa dissertação é parte de um sonho que começa a se concretizar: a vontade de ser professor e acadêmico. Nunca irei parar de estudar e me aprofundar, pois o conhecimento jamais pode nos ser roubado.

Obrigado novamente a todos envolvidos, serei eternamente grato.

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo analisar de que maneira o conflito entre os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à moradia e à propriedade privada contribui para a produção e a reprodução do racismo ambiental no Brasil, especialmente no âmbito das políticas urbanas e habitacionais. Parte-se da premissa de que tais direitos, embora dotados de igual dignidade constitucional, são aplicados em um contexto social marcado por profundas desigualdades históricas, raciais e territoriais, o que resulta em decisões estatais e políticas públicas que distribuem de forma desigual os riscos e benefícios ambientais. A pesquisa adota metodologia de caráter qualitativo, com abordagem interdisciplinar e revisão bibliográfica, fundamentando-se em referenciais teóricos do Direito Constitucional, do Direito Urbanístico, do Direito Ambiental e dos estudos sobre racismo estrutural e justiça ambiental. Inicialmente, examina-se o processo histórico de urbanização brasileira, demonstrando como a formação do território urbano esteve vinculada a práticas de exclusão social e racial que limitaram o acesso da população negra à terra, à moradia digna e aos serviços públicos. Em seguida, analisam-se a evolução jurídica dos direitos fundamentais em questão e os conflitos decorrentes de sua aplicação concreta, evidenciando que a ponderação entre esses direitos não ocorre de forma neutra, mas atravessada por interesses econômicos e por estruturas institucionais racializadas. A partir desse marco teórico, desenvolve-se o conceito de racismo ambiental como fenômeno sistêmico, caracterizado pela exposição desproporcional de populações negras, indígenas e periféricas a riscos ambientais e pela negação seletiva de direitos fundamentais. O estudo do Programa Minha Casa Minha Vida é utilizado como exemplo empírico para demonstrar como políticas habitacionais aparentemente universais podem reforçar padrões de segregação socioespacial e injustiça ambiental, ao priorizarem a proteção da propriedade privada bem localizada e deslocarem os custos ambientais para territórios vulneráveis. Ao enfrentar o debate entre racismo ambiental e classismo ambiental, conclui-se que, no contexto brasileiro, classe e raça operam de forma indissociável, sendo o conceito de racismo ambiental mais adequado para explicar a realidade nacional. Por fim, a dissertação sustenta que o racismo ambiental constitui consequência direta da forma como o Estado administra os conflitos entre direitos fundamentais em uma sociedade estruturalmente desigual. Defende-se a necessidade de uma interpretação jurídica comprometida com a igualdade material, a efetivação da função social da propriedade e a incorporação explícita da dimensão racial nas políticas públicas urbanas e ambientais, como condição indispensável para a construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

Palavras-chave: racismo ambiental; direitos fundamentais; direito à moradia; direito ambiental; propriedade privada; políticas urbanas; justiça ambiental.

Abstract

This dissertation aims to analyze how the conflict between the fundamental rights to an ecologically balanced environment, to housing, and to private property contributes to the production and reproduction of environmental racism in Brazil, particularly within the context of urban and housing policies. The study is based on the premise that these rights, although endowed with equal constitutional status, are applied in a social context marked by deep historical, racial, and territorial inequalities, resulting in state decisions and public policies that distribute environmental risks and benefits unevenly. The research adopts a qualitative methodology, grounded in an interdisciplinary approach and bibliographic review, drawing on theoretical frameworks from Constitutional Law, Urban Law, Environmental Law, and studies on structural racism and environmental justice. Initially, the historical process of Brazilian urbanization is examined, demonstrating how the formation of urban territory has been linked to practices of social and racial exclusion that limited the access of the Black population to land, decent housing, and public services. Subsequently, the legal evolution of the fundamental rights involved and the conflicts arising from their concrete application are analyzed, showing that the balancing of these rights does not occur in a neutral manner, but is influenced by economic interests and racialized institutional structures. Based on this theoretical framework, the concept of environmental racism is developed as a systemic phenomenon characterized by the disproportionate exposure of Black, Indigenous, and peripheral populations to environmental risks and by the selective denial of fundamental rights. The study of the “Minha Casa Minha Vida” Program is used as an empirical example to demonstrate how seemingly universal housing policies can reinforce patterns of socio-spatial segregation and environmental injustice by prioritizing the protection of well-located private property and transferring environmental burdens to vulnerable territories. In addressing the debate between environmental racism and environmental classism, the dissertation concludes that, in the Brazilian context, class and race operate in an inseparable manner, making the concept of environmental racism more appropriate to explain national reality. Finally, it is argued that environmental racism is a direct consequence of the way the State manages conflicts between fundamental rights in a structurally unequal society. The study defends the need for a legal interpretation committed to material equality, to the effective enforcement of the social function of property, and to the explicit incorporation of the racial dimension in urban and environmental public policies as essential conditions for building more just, inclusive, and sustainable cities.

Keywords: environmental racism; fundamental rights; right to housing; environmental law; private property; urban policies; environmental justice.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	12
2 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: DIREITOS E HISTÓRIA	17
2.1 DAS SESMARIAS À REGULAMENTAÇÃO FUNDIÁRIA: A LEGISLAÇÃO DA MORADIA NO BRASIL	18
2.2 A PROPRIEDADE PRIVADA E O LIMITE DO DESPERDÍCIO DE JOHN LOCKE	29
2.3 O ENCONTRO DO VERDE E DO CONCRETO: A OCUPAÇÃO URBANA DESORDENADA E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE	37
3 DIREITOS FUNDAMENTAIS, EFETIVAÇÃO DE DIREITOS E SURGIMENTO DE CONFLITOS	44
3.1 POLÍTICA URBANÍSTICA NO BRASIL E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS	45
3.2 CONFLITO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL: SURGIMENTO E FORMAS DE RESOLUÇÃO	53
4 O RACISMO AMBIENTAL NA POLÍTICA URBANA COMO CONSEQUÊNCIA DO CONFLITO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	62
4.1 RACISMOS E JUSTIÇAS: CONCEITOS E EXPLICAÇÕES COMPLEMENTARES ...	63
4.2 O RACISMO AMBIENTAL NO CONTEXTO DO MINHA CASA MINHA VIDA	70
4.3 RACISMO AMBIENTAL OU CLASSISMO AMBIENTAL? EXISTE FUTURO PARA OS EXCLUÍDOS?	85
5. CONCLUSÃO	93
REFERÊNCIAS	97

1 INTRODUÇÃO

De acordo com dados divulgados pela Fundação João Pinheiro (2021), a partir de levantamento realizado entre os anos de 2016 e 2019, o déficit habitacional no Brasil foi estimado em 5,876 milhões de domicílios no ano de 2019. Esse número expressivo revela não apenas a persistência histórica de um problema estrutural no país, mas também a intensificação de desigualdades sociais e territoriais no acesso à moradia digna. A pesquisa apontou, ainda, uma tendência de crescimento do déficit habitacional total, com destaque para o aumento do componente referente ao ônus excessivo com aluguel urbano, situação em que o comprometimento da renda familiar com o pagamento de aluguel ultrapassa o limite considerado suportável, agravando a vulnerabilidade socioeconômica das famílias afetadas.

Esse agravamento se mostra mais acentuado entre os domicílios chefiados por mulheres, por pessoas autodeclaradas pardas e por famílias com renda mensal de até um salário-mínimo. Tais dados evidenciam a interseccionalidade de fatores socioeconômicos, de gênero e de raça que influenciam diretamente na dinâmica do acesso à habitação no Brasil, reproduzindo padrões históricos de exclusão social e desigualdade urbana. A relação entre baixos rendimentos, discriminação estrutural e dificuldades de inserção no mercado formal de trabalho contribui para a consolidação de um cenário no qual a moradia se torna um bem inacessível para parcelas significativas da população.

Corroborando esse panorama, a Nota Técnica nº 73 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Natalino, 2020), aponta que mais de 60 mil pessoas estavam cadastradas, naquele período, como em situação de rua em todo o território nacional. Esse contingente, ainda que subestimado diante da subnotificação e das limitações dos sistemas de registro, reforça a gravidade da crise habitacional brasileira e indica a necessidade urgente de políticas públicas estruturantes, capazes de garantir o direito fundamental à moradia e de enfrentar, de maneira integrada, os determinantes sociais que sustentam esse quadro de precariedade.

É notável e atual no Brasil as condições de habitação que muitos vivem. Pessoas são obrigadas a viver em situações de extrema insegurança, sem saneamento básico e sem estrutura nenhuma para uma vida minimamente salutar.

O retrato mais visível dessa realidade, que atinge milhões de pessoas, são as favelas ou, atualmente, chamadas de comunidades uma herança histórica da desigualdade enraizada na estrutura basilar nacional, desde há muito demonstrada por Aluísio Azevedo em sua obra *O Cortiço*.

Um local feito para manter o povo pobre e oprimido, para afastar as pessoas das oportunidades e limitar o desenvolvimento individual, sobretudo em função de que esses locais são distantes das zonas com mais oportunidades de saúde e trabalho. Como relata João Guimarães Rosa: “Para os pobres, os caminhos são mais longos”. (Sorôco, sua mãe e sua filha. Primeiras Estórias).

Um dos princípios mais importantes na Constituição Federal é a dignidade da pessoa humana. Em união a esse princípio, a Constituição Federal brasileira, especificamente no art. 6º, institucionaliza a moradia como um direito fundamental, ao lado da segurança, acesso à educação e à saúde. Também adentram aos direitos previstos na Constituição Federal, o direito à propriedade privada (art. 5º, XXII) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*).

Essas garantias, por conseguinte, tornam-se garantias constitucionais, adentrando o hall dos direitos sociais. É sabido que esses direitos devem ser assegurados efetivamente a todos, pois são necessários para uma vida digna. Entretanto, esses direitos inevitavelmente e de maneira constante entram em conflito, por questões econômicas, devido ao povoamento sem controle ou planejamento dos centros urbanos, devido à falta de distribuição adequada de moradia e à falta de fiscalização dos órgãos competentes nas áreas de preservação invadidas. Nesses conflitos, a resolução poucas vezes agrada as partes mais delicadas, que são os economicamente vulneráveis e as minorias da sociedade.

É nessa esfera que adentra o Racismo Ambiental. O racismo ambiental é uma forma de desigualdade socioambiental, afetando em grande parte as comunidades marginalizadas, onde habitam pessoas negras, indígenas e pobres. Essas comunidades sentem as consequências mais gravosas da degradação ambiental e da falta de acesso a recursos naturais e serviços ambientais, ao passo que os mais afortunados desfrutam de uma maior proteção ambiental e melhores condições de vida.

O racismo ambiental pode ser observado na maior quantidade de variações, tais como a localização indevida de lixões e aterros sanitários próximos a comunidades de baixa renda e majoritariamente compostas por pessoas negras e indígenas, na poluição do ar em bairros mais pobres, na falta de acesso à água potável e saneamento básico em comunidades rurais e periféricas, entre outros casos.

De vultosa importância é o fato de que o racismo ambiental não apenas se limita a questões de distribuição desigual de riscos ambientais, mas também de privação de benefícios

ambientais, como acesso a parques, espaços verdes, recursos naturais e políticas públicas. Situação essa que novamente demonstra o desrespeito à constituição brasileira.

O racismo ambiental é obviamente uma grave violação aos princípios constitucionais citados acima. O Estado deve fazer a garantia constitucional ser aplicada, através de suas ferramentas e instituições, buscando evitar e combater o racismo ambiental, coisa que não é tão vista. Portanto, a importância do trabalho a ser desenvolvido é cristalina com os fatores apresentados acima, ou seja, entender os três direitos citados e se o conflito entre eles realmente influi no surgimento do Racismo Ambiental no Brasil, tem de primordial relevância para o conhecimento acadêmico e de toda a sociedade.

A pergunta norteadora deste trabalho é “De que maneira o conflito entre direito ao meio ambiente, direito à moradia e direito à propriedade privada agrava o racismo ambiental no Brasil no âmbito da política habitacional?”.

O objetivo geral da presente dissertação é analisar a relação dos conflitos existentes entre o direito ao meio ambiente, à moradia e à propriedade privada, com o surgimento do Racismo Ambiental no Brasil dentro do âmbito da política habitacional. Os objetivos específicos são: compreender de que forma surgem e quais são os conflitos que ocorrem entre os direitos à moradia, ao meio ambiente e à propriedade privada, na realidade brasileira; analisar o ordenamento jurídico e a historicidade da normatização com relação à ocupação urbana, meio ambiente e propriedade privada dentro do território brasileiro; determinar se os conflitos que surgem entre direito à moradia, ao meio ambiente e à propriedade privada contribuem para a discriminação racial na política urbana e na urbanização brasileira.

Esta pesquisa faz uso dos métodos qualitativo, explicativo e bibliográfico. Qualitativo pois buscou compreender os fenômenos investigados por meio da análise interpretativa dos dados, com o objetivo de compreender as percepções, as práticas e os discursos relacionados ao contexto estudado, além de permitir uma análise aprofundada das dimensões sociais e econômicas.

Utiliza-se o método explicativo, pois se tem como principal objetivo identificar os fatores que contribuem para a ocorrência do racismo ambiental na política urbana e compreender as relações de causa e efeito envolvidas. Esse método na pesquisa permite investigar os processos, contextos e lógicas sociais que estão por trás do Racismo Ambiental, contribuindo para o desenvolvimento de soluções mais fundamentadas e contextualizadas.

E o método bibliográfico pois utilizou-se da coleta, análise e interpretação de dados tomando em consideração a literatura especializada, o sistema de fontes do direito e relatórios

de órgãos públicos e estudos de instituições reconhecidas pela sua expertise e credibilidade. Para realizar a seleção dos materiais bibliográficos a serem analisados, estabeleceram-se critérios específicos para garantir tanto a relevância quanto a qualidade das fontes escolhidas: relevância do autor, profundidade da pesquisa e atualidade do tema. Assim, foram seguidos os seguintes passos:

1. Foram definidos os principais termos de pesquisa e as palavras-chave relacionadas ao tema deste trabalho, tais como: direitos fundamentais, racismo ambiental, conflito entre direitos fundamentais.

2. Foram definidas as bases de pesquisa a serem utilizadas na coleta de artigos e livros pertinentes, tais como: Scielo, Google Scholar, Pubmed.

3. Deu-se espaço para autores referências na área para garantir a relevância das fontes, adotando nomes como Dr. Benjamin Franklin Chavis Jr, Robert Alexy, Joan Martinez Alier, Malcom Ferdinand, Marcelo Buzaglo Dantas, Gilberto Passos de Freitas, Everilda Brandão Guilhermino, John Locke, Raquel Rolnik, Milton Santos para compor o referencial teórico e criar uma base sólida para entender as questões centrais do tema e guiar a análise e interpretação dos dados.

4. Foi avaliada a profundidade dos materiais, sendo analisados os objetivos, as problemáticas, o resumo e os resultados. Passando pelos critérios, o material seguiu para a análise completa.

5. Para atingir um parâmetro para o quesito “atualidade do tema”, a pesquisa, inicialmente, limitou-se aos últimos anos, mas foi observada a presença de materiais históricos importantes que não poderiam ser descartados, colocando-se um peso maior no quesito “profundidade da pesquisa”. Apesar do tempo, são materiais que continuam atuais e importantes.

Para a análise dos resultados, realizou-se a leitura completa dos textos selecionados, acompanhada da identificação e categorização dos principais conceitos, argumentos e evidências presentes. Os dados foram organizados nas categorias temáticas de direitos fundamentais, racismo, urbanização e meio ambiente, o que permitiu uma sistematização das informações relevantes.

A hipótese do trabalho é que o conflito entre o direito ao meio ambiente, direito à moradia e direito à propriedade privada influi para o desenvolvimento da discriminação racial e um possível Racismo Ambiental no Brasil, pelo fato de que os planejamentos e as soluções do Estado frequentemente ignoram as minorias, que acabam sendo relegadas e recebem a

grande "mochila ecológica" das produções econômicas. Essas populações, muitas vezes negras, indígenas e periféricas, são desproporcionalmente afetadas por problemas como a poluição, o despejo inadequado de resíduos, a falta de acesso a saneamento básico e a localização de moradias em áreas de risco ambiental, o que revela um padrão estrutural de injustiça socioambiental. Essa situação reflete uma lógica de exclusão histórica, em que as populações marginalizadas têm menos acesso a áreas com infraestrutura e serviços adequados, e são frequentemente deslocadas para regiões periféricas e ambientalmente degradadas. Isso evidencia uma intersecção entre a luta por justiça social e justiça ambiental, já que a degradação ambiental está intimamente ligada às desigualdades de raça e classe. Assim, o racismo ambiental se torna uma forma de perpetuar as desigualdades estruturais, em que as populações menos privilegiadas arcam com os custos e as consequências das políticas e práticas de desenvolvimento econômico. A solução para esses conflitos passa pela necessidade de se adotar planos diretores urbanísticos que abarquem a pluralidade de realidades da população e auxiliem a resolução dos conflitos entre esses direitos.

Para melhor compreensão dos dados analisados, o presente trabalho está dividido em três seções. A primeira seção, intitulada "A Urbanização Brasileira: direitos e história", aborda o processo da urbanização brasileira através dos direitos relacionados: meio-ambiente, propriedade privada e moradia. A segunda seção recebeu o título "Direitos fundamentais, efetivação de direitos e surgimento de conflitos", que apresenta o conceito de direitos fundamentais e os conflitos que surgem entre eles, focado principalmente no direito à moradia, ao meio ambiente e à propriedade privada. A última seção, denominada "O Racismo Ambiental na política urbana como consequência do conflito de direitos fundamentais", conclui o trabalho versando efetivamente sobre o Racismo Ambiental que pode surgir nas políticas urbanas pelos conflitos entre os direitos fundamentais citados acima.

2 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: DIREITOS E HISTÓRIA

O direito à moradia, à propriedade privada e à proteção ambiental são pilares fundamentais para a construção de uma sociedade justa e sustentável. Esses temas, embora distintos, estão profundamente interligados, refletindo desafios históricos, jurídicos e socioeconômicos que permeiam desde as origens das civilizações até os dilemas contemporâneos.

O direito à moradia, reconhecido como um direito social de segunda geração, é essencial para a dignidade humana e a justiça social. Sua evolução está atrelada às transformações do Estado Liberal para o Estado do Bem-Estar Social, mas sua efetivação ainda esbarra em desigualdades estruturais. Enquanto a propriedade privada foi historicamente associada à subsistência e à religiosidade, hoje é regulada por princípios que buscam equilibrar interesses individuais e coletivos, especialmente no que diz respeito à sua função social. Filósofos como Locke, Rousseau e Hobbes debateram suas origens e impactos, destacando a tensão entre acumulação de riquezas e acesso equitativo aos recursos. No Brasil, a Constituição de 1988 consagrou a propriedade como um direito fundamental, porém condicionado ao bem-estar coletivo, evidenciando contradições como a concentração fundiária e a especulação imobiliária.

Paralelamente, o Direito Ambiental emergiu como uma disciplina crucial para a proteção do planeta, evoluindo de um enfoque inicialmente ecológico para uma visão mais abrangente que integra dimensões humanas, econômicas e ecológicas. A legislação brasileira, influenciada por marcos internacionais como a Conferência de Estocolmo e o Acordo de Paris, reconhece o meio ambiente como um "bem de uso comum do povo" (Art. 225 da CF/88). No entanto, a urbanização desordenada e a ocupação irregular de áreas de preservação revelam um conflito persistente entre o direito à moradia digna e a preservação ambiental, exigindo do Judiciário uma aplicação equilibrada dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Ao unir essas três perspectivas, esta seção inicial do trabalho tem como objetivo analisar o ordenamento jurídico e a historicidade da normatização com relação à ocupação urbana, meio ambiente e propriedade privada dentro do território brasileiro; e também buscar analisar como o direito à moradia, a propriedade privada e a proteção ambiental se relacionam no ordenamento jurídico e na realidade social brasileira. A partir de uma abordagem interdisciplinar, discutem-se os desafios de conciliar desenvolvimento econômico, justiça social e sustentabilidade, propondo uma análise histórica e jurídica dos citados direitos.

2.1 DAS SESMARIAS À REGULAMENTAÇÃO FUNDIÁRIA: A LEGISLAÇÃO DA MORADIA NO BRASIL

O direito à moradia faz parte dos direitos sociais, classificados doutrinariamente como de segunda geração. Essa categoria de direitos foi incorporada aos direitos fundamentais na passagem do Estado Liberal para o Estado do Bem-Estar Social (Meireles, 2008, p. 38)

Moradia adequada, segundo o Comentário Geral n. 04, de 12 de dezembro de 1991, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU (United Nations, 1991, 1997, 1988), não é somente aquela que oferece guarida contra as variações climáticas. Não é apenas um teto e quatro paredes. É muito mais: É aquela com condição de salubridade, de segurança e com um tamanho mínimo para que possa ser considerada habitável. Ainda, conforme o referido documento, deve ser dotada das instalações sanitárias adequadas, atendida pelos serviços públicos essenciais, como água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, e, sobretudo, com acesso aos equipamentos sociais e comunitários básicos (postos de saúde, praças de lazer, escolas públicas etc.).

Historicamente, as primeiras moradias da raça humana foram grutas e cavernas, locais onde os animais já habitavam. A espécie não havia se desenvolvido nesse quesito, pois se tratando de caçadores e coletores, não possuíam locais fixos onde morar. A descoberta do fogo foi algo de suma importância nesta fase da evolução humana, pelo fato de ser usada para segurança contra predadores, iluminação e culinária.

Se em seu estado natural o homem, na imensidão do orbe, encontrava um ponto para estabelecer-se e a abundância de material para a sua edificação, o incremento da população e a carência de espaços livres foram comprimindo a potencialidade de exercício de moradia, até a sua gradual e drástica redução, senão extinção para os mais desfavorecidos (os moradores debaixo das pontes, das ruas, das praças e das calçadas), como ocorre diariamente nos grandes aglomerados humanos. (Nolasco, 2008, p.88)

Conforme o tempo passou, esses locais de moradia rápida foram evoluindo, passando de meras cavernas para cobertos feitos com plantas, folhas e até ossos. Porém, a verdadeira evolução da moradia veio com o advento do sedentarismo.

Quando o ser humano dominou o plantio e pode finalmente se estabelecer em locais por tempo indeterminado, as verdadeiras evoluções na questão da moradia se iniciaram. Tendo a disponibilidade de colher seu alimento em segurança, fundaram os primeiros assentamentos, próximos a essas plantações. Inicialmente como simples casebres, mas que já garantiram mais conforto do que as antigas grutas e cavernas. (Barbosa, 2022). Castelos, muralhas, casas

modernas, tudo isso se fez possível. Grandes cidades surgiram, enquanto a raça humana cada vez mais se juntava em grandes aglomerados.

Desde tempos remotos, a garantia de moradia é um assunto de extrema necessidade. Mas, quando esse acesso à moradia se tornou um direito a todos? Quando se começou a questionar a necessidade de toda a população ter um teto onde se resguardar? Essa questão vem sendo debatida por intelectuais desde o século XIX. Engels, em sua obra *Os princípios do comunismo*, de 1847, já apresentava prováveis soluções para a falta de moradia:

(9) Construção, em lugares públicos, de grandes palácios que sirvam de residência a comunidades de cidadãos que trabalham na indústria e na agricultura, de forma a unir as vantagens da vida da cidade e do campo, suprimindo o caráter unilateral e as desvantagens de uma e de outra;(10) Destruição de todos os bairros e casas insalubres e mal construídas (Engels, 1981, p. 93).

A historicidade da origem do direito à moradia no Brasil remete ao século 15, com a formação da propriedade imobiliária brasileira, através do Tratado de Tordesilhas. O citado tratado estabeleceu uma separação do mundo entre duas nações: Espanha e Portugal. Esse acordo declarava que as terras existentes a 370 léguas da ilha do arquipélago de Cabo Verde em direção ao poente seriam de Portugal, o restante seria da Espanha. No momento do encontro das terras brasileiras pelos exploradores portugueses, o território foi incorporado pela Coroa como um direito real de propriedade, alinhado com a legislação portuguesa da época. Com o objetivo de colonizar as terras continentais recém-descobertas, Portugal optou por utilizar o sistema de sesmarias.

Através da Lei de Sesmarias, a condição obrigatória para exercer posse de terras era a exploração agropecuária. Caso os sesmeiros não fizessem isso, eram obrigados a darem as terras para quem fizesse. Esse regime teve seu fim através da Resolução nº 76 de 17 de julho de 1822. Com essa resolução, a regra para exercer posse de terras era a simples ocupação. Segundo Raquel Rolnik, neste período passou-se a conviver no Brasil os proprietários de terras por ocupação legal com base no regime sesmarial, e aqueles que ocupavam pura e simplesmente, através de assenhoramento de fato do bem. Essa situação formou um sistema dualista, que é o centro da tensão urbana presente até os dias atuais.

Em 1850, foi promulgada a Lei nº 601, conhecida como Lei das Terras. Esta lei originou o mercado imobiliário urbano brasileiro. Esta lei definiu o que é terra devoluta, vedou a aquisição de terras que não fosse pela compra, autorizou a venda de terras através de hasta pública, revalidou as sesmarias, legitimou as posses mansas e pacíficas, obrigou o Estado a discriminar o domínio público do particular, a medição, divisão e demarcação das terras

devolutas. A Lei das Terras não passava de uma maneira para dificultar o acesso à terra de imigrantes e de ex-cativos, que já existiam nessa época, em razão dos avanços abolicionistas ocorridos. A esse respeito cita-se Arlete Moysés Rodrigues:

Com a Lei 601 de setembro de 1850, conhecida como lei das Terras só quem podia pagar era reconhecido como proprietário juridicamente definido lei. Além do valor moral, a propriedade como ocorria anteriormente há também valor econômico e social. O capitalismo se desenvolveu e impôs politicamente o reconhecimento da propriedade privada da terra. (Rodrigues, 1990, p.17)

A próxima lei de grande importância referente à moradia no Brasil foi a Lei 4.380/64. Essa lei criou o Sistema Financeiro de Habitação, cujo objetivo foi conceber políticas de construção e aquisição de casa própria ou moradia pelas classes de menor renda da população. Essa criação demonstra que já havia interesse na aplicação desse direito. Também em 1964, mais especificamente em 30 de Novembro de 1964, implantou-se a primeira lei que visa o bem imóvel rural. O então chamado “Estatuto da Terra” está em vigor até hoje, representando um conjunto de normas que regula os direitos e obrigações relativos aos bens imóveis rurais, especificamente para execução da reforma agrária e promoção da política agrária.

Em resumo, a reforma agrária visava promover uma melhor distribuição da terra mediante mudanças no regime de posse e uso, buscando respeitar os princípios de justiça social e economicidade. Contudo, para que uma melhor distribuição de terras fosse efetiva no sentido de provocar emancipação socioeconômica dos produtores, demandava-se políticas agrícolas adequadas de amparo e orientação às atividades rurais com vistas à produtividade e emprego dos recursos produtivos e, quando necessário, de interconexão com o setor industrial. (Schmitz e Bittencourt, 2014). Essa lei não passou de uma medida concebida como forma de colocar um freio nos movimentos camponeses que se multiplicavam durante o Governo João Goulart.

Sob esse aspecto, não há muita controvérsia, sobretudo em países cujo regime de governo coadune com princípios democráticos. Nesses países, como é o caso do Brasil, a propriedade privada é a base da atividade econômica, logo uma lei de terras deve apenas doutrinar o comportamento de tal fator de produção. Mas, quando a função social não é observada, o poder público pode intervir para promover a racionalidade na utilização da terra, seja criando condições de acesso a terra economicamente útil (para trabalhadores, produtores etc.) por meio da reforma agrária, seja promovendo justa remuneração e bem-estar coletivo por meio de política agrícola. (Schmitz e Bittencourt, 2014, p. 578)

Em 1979, surge a Lei 6.766, conhecida como Lei Federal de Parcelamento Urbano ou Lei Lehmann. Essa lei vigora até os dias atuais, sendo um importante instrumento na

atividade de loteamento das propriedades, atribuindo ao poder municipal formas para controle e organização do solo urbano, buscando garantir a expansão urbana em harmonia com as habitações de interesse social. Entretanto, tal legislação não foi o suficiente para mitigar o problema fundiário no Brasil. As regras que deveriam ser cumpridas eram mínimas e razoáveis, o que ocasionou entraves, inclusive financeiros.

Por esse motivo, a Lei Federal de Parcelamento sofreu alterações, mediante a promulgação da Lei 9.785/99, que tinha como objetivos mitigar as dificuldades para aprovação do parcelamento popular ou de interesse social, e regularizar loteamentos já consolidados em desacordo com o processo de licenciamento.

Porém, o direito à moradia digna só veio a ser reconhecido como pressuposto para a dignidade da pessoa humana em 1948, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXV, que versa o seguinte:

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

No Brasil, o direito à moradia começou a ter reconhecimento e *status* normativo com a Emenda Constitucional nº 26/2000:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Afora a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, o Brasil também faz parte do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, datado de 1966, este promulgado pelo Brasil através do Decreto 591, de 06/07/1992. Tal instrumento dita que os Estados que o assinaram “reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

O reconhecimento da moradia como direito fundamental gera efeitos no campo jurídico, pois quando a moradia entra como pressuposto para a dignidade da pessoa humana, os juristas não podem mais ignorá-la em seus estudos. Segundo José Afonso da Silva, “O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja

uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.” (2010, p. 314-315).

Conclui-se, então, que a moradia tem aspectos físicos, jurídicos e sociais.

Nolasco (2008, p. 88) define o direito à moradia como sendo:

A posse exclusiva de um lugar onde se tenha um amparo, que se resguarde a intimidade e se tenha condições para desenvolver práticas básicas da vida. É um direito erga omnes, um lugar de sobrevivência do indivíduo. É o abrigo e o amparo para si próprio e seus familiares.

E, conforme já apresentado anteriormente, o direito à moradia integra o *hall* dos direitos fundamentais dos seres humanos, também conhecido como direitos sociais. Sobre o assunto, Romanelli aborda:

Embora pendente de atuação do Estado para a sua realização, a moradia figura no rol das necessidades básicas do ser humano. Para cada indivíduo desenvolver suas capacidades e até se integrar socialmente, é fundamental possuir morada. Por essa vinculação é que se pode afirmar que a moradia é um direito fundamental, inerente ao ser humano, sendo inalienável, imprescritível e irrenunciável, devendo ser assegurado pelo Estado, respeitando o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. [...] Os direitos humanos são inerentes à dignidade da pessoa humana. São direitos sem os quais os indivíduos não conseguem desenvolver plenamente suas potencialidades. (Romanelli, 2007, p.52)

Os direitos sociais, em sua conceituação, são os direitos que buscam resguardar garantias tais como acesso à saúde e educação às pessoas, com a função de abrandar, nem que seja minimamente, os melindres ocasionados pela desigualdade do modo de vida no sistema capitalista. Essa integração aos direitos sociais, segundo Alexy (2011), iniciou-se a partir do século XX, precisamente em 1948, quando a Declaração Universal dos Direitos Humanos passou a classificá-las como direito fundamental, dando estímulo para as Organização das Nações Unidas. Ou seja, nos países membros da ONU, essa conceituação já é aceita desde 1948! Ainda nessa seara, Luiz Claudio Romanelli explica:

A moradia é reconhecida também como um direito humano nas seguintes declarações e tratados internacionais: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, art. 5 (e) (iii); a Declaração Sobre Raça e Preconceito Racial de 1978, art. 9 (2); a Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, também previa, em seu bojo, a proteção à habitação (art.14 (2) (h), que foi ratificada pelo Brasil em primeiro de fevereiro de 1984); a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, art. 27 (3); a Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1990, art. 43; e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989, arts. 13 a 19. (Romanelli, 2007, p. 42)

No Brasil, os direitos sociais somente foram introduzidos através do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, buscando resguardar o acesso à educação, à saúde, à alimentação,

ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados. Por oportuno se esclarece que o referido artigo 6º é um importante alicerce para o desenvolvimento no país.

O princípio basilar para este reconhecimento do direito à moradia na Constituição brasileira é a aproximação dele com o princípio da dignidade da pessoa humana. A dignidade da pessoa humana é um dos princípios mais importantes dentro do ordenamento jurídico, sendo um dos princípios estabelecidos na Constituição Federal Brasileira de 1988, atuando como critério para vários questionamentos no campo social. Segundo Freitas (2014), a partir da circunstância comparativa da necessidade de uma moradia para a conquista de uma vida humana e digna, compreende-se o direito à moradia como um direito social, trespassando o conceito do individual, tornando-se, em seu mais profundo âmago, importantíssimo para toda a sociedade.

Reforçando esta questão, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU definiu em 1991 moradia não como somente quatro paredes com um teto a lhes cobrir para proteger as pessoas das variações climáticas. Moradia, segundo essa definição, compreenderia um local salubre, com condições mínimas à sobrevivência, como saneamento – água, tubulação para esgoto, coleta de lixo, pavimentação – e luz elétrica. Além de ser seguro e acessível aos serviços públicos básicos, tais quais escolas, postos de saúde, praças e pontos de ônibus – ou de outros transportes coletivos. (UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment N° 04: The Right To Adequate Housing — Art. 11, § 1º Geneva, 1991)

Tal aceção ultrapassa o conceito de moradia como simples lar. A moradia é direito e condição social, não somente propriedade ou construção.

Sobre o tema, Sarlet sustenta que:

Tendo em conta que no caso do direito à moradia a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca, pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito as condições materiais mínimas para uma existência digna, parece-nos dispensável dadas as proporções deste estudo, avançar ainda mais na sua fundamentação. Aliás, provavelmente é o direito à moradia – bem mais que o direito à propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, 11 ao sustentar – numa tradição livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (Sphäre Ihrer Freiheit). Com efeito sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com o mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua

dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, o direito à vida. (Sarlet, 2015, p. 345)

A moradia, conforme acima, não é mera construção material de uma residência em si, mas de algo intrinsecamente associado à dignidade da pessoa humana. O direito à moradia não é somente garantir casas para todos morarem, mas sim garantir as condições mínimas para uma vida digna, acessando a liberdade de ser em um espaço seguro, com intimidade, saúde e segurança.

Entretanto, mesmo com essa garantia estabelecida pela Constituição Brasileira, há muito o que a ser feito ainda. A garantia do direito social à moradia, não significa que ele será devidamente aplicado concretamente à realidade. Basta verificar a quantidade de brasileiros que não possuem moradia. Conforme nota técnica e projeção divulgada em junho de 2020, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cerca de 221.869 pessoas viviam nas ruas do Brasil.

Conforme o apresentado, os direitos da humanidade surgiram de grandes e sofridas conquistas históricas e foram e continuam nascendo paulatinamente em face das circunstâncias que vão se apresentando. É dever do Estado garantir que essas circunstâncias sejam mitigadas, conforme os direitos sociais demandam, inclusive na questão da moradia.

O ser humano precisa morar, necessariamente, em determinado local. Daí é que surge a própria identidade natural dos termos moradia e habitação, no contexto da lei, porque a finalidade da lei não visa, exclusivamente, a que alguém apenas habite um local, mas que exerça o gozo do direito à moradia, de forma adequada e com decência, como ocorre na hipótese prevista do art. 1.414 do CC/2002 brasileiro (art. 746 do CC/1946), com idêntico teor visual: “Quando o uso constituir no direito de habitar gratuitamente casa alheia, o titular deste direito não a pode alugar, nem emprestar, mas simplesmente ocupá-la com sua família.” (Souza, 2013, p. 118)

Porém, com a evolução do sistema capitalista, o direito à moradia deixa de ser de todos e torna-se apenas dos mais favorecidos. Por consequência, quando requerido pela minoria, não atinge sua efetividade, tão menos favorece o desenvolvimento da dignidade da pessoa humana.

É nos municípios que se encontra o interesse privado em dimensões mais visíveis possíveis, porque é na cidade, no contexto das moradias subumanas e da miséria, que se decidem os lugares destinados à moradia dos ricos, a instalação de determinadas fábricas, a edificação de prédios destinados, desde o projeto a atender às necessidades de alguns. Com isso criam-se lugares destinados aos ricos (onde os programas de moradias popular não entram), aos pobres e alguns espaços mínimos de uso comum, que servem como o limbo urbano, em que os ricos não ficam, mas apenas passam. (Baldo, 2012, p. 64)

O Direito à moradia, habitando o *hall* dos direitos sociais, demonstra a necessidade da concepção que garanti-la não é simplesmente fornecer paredes e tetos, mas sim propiciar que todos supram a necessidade humana de habitar em um local decente, que traga o sentimento de ser um cidadão pleno.

A Constituição Federal de 1988, conforme Inácio (2002), veio exigir a relevância da moradia, produzindo o alicerce desse direito. Cabe ressaltar o art. 23, IX, que impõe aos entes federativos, em sua totalidade, o dever de propiciar programas de construção de moradias e de melhorias das condições habitacionais. Outro artigo de extrema valia é ao art. 183, onde é instituído a usucapião especial urbana à utilização do imóvel para fins de moradia, constitucionalizando assim, o que já havia sido acautelado em 1964.

Importante verificar que, além da constitucionalização do direito à moradia, o Brasil é parte signatária em inúmeros pactos e tratados internacionais de proteção a tal direito. Ou seja, sua incumbência não se limita apenas aos indivíduos brasileiros, como também à comunidade internacional. Souza explica que, no inciso II do art. 4º da Constituição, há uma determinação à República para que administre suas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos direitos humanos. Sendo assim, perante os órgãos internacionais, o Brasil detém a obrigação de prover proteção ao direito à moradia e, se indo contra, corre o risco de descumprir seu papel não exclusivamente com a comunidade brasileira, mas também perante tais organizações internacionais. (Souza, 2013, p. 63)

Dentre os inúmeros pactos e tratados, o que detém maior impacto na legislação brasileira é o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, que em seu art. 11, prevê:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Antes do Brasil se tornar membro signatário do mencionado tratado e a publicação da Constituição Federal de 1988, o direito à moradia era somente pertinente à garantia de direito à propriedade. Deste ponto em diante, surge como sustentação de vida digna a população em situação vulnerável, que até então não possuía a possibilidade legal e constitucional de acesso à moradia.

Unificada à constituição, foi promulgada a Lei 10.257/2001, que foi batizada de Estatuto da Cidade, com a finalidade de ensejar o direito à moradia para os moradores de áreas irregulares.

Conforme os escritos de Souza, é possível notar que o exercício do direito à moradia somente era lembrado em questões de disputa de propriedade. Entretanto, com o Estatuto da Cidade, são apresentadas outras formas de proteção do direito à moradia, pois tal instrumento nunca teve o foco de garantir propriedades, mas sim de facilitar o acesso à moradia e formas de resguardar este direito.

Percebe-se, por fim, que o exercício do direito à moradia fora lembrado em situações que envolviam, principalmente, a questão da propriedade, mas o que se notava até então era uma proteção constitucional desse direito de forma indireta. Realmente, até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 esse direito nunca foi previsto expressamente, como ocorreu na Emenda 26, já que esse direito era protegido de forma genérica, apenas por meio da aplicabilidade do §2.º do art. 5.º dessa Constituição. E, por sua vez, por meio do Estatuto da Cidade, têm-se outras formas de proteção do direito à moradia, pois o objetivo desse direito não foi garantir propriedade, mas encontrar, por intermédio de um instituto jurídico (a usucapião), modos de proteção e facilitação do direito à moradia. A inspiração da norma constitucional, acrescida pela Emenda 26, deveu-se, em grande parte, à reprodução de disposições de direitos enunciados em tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, inovando e ampliando o universo de direitos nacionalmente assegurados, na medida em que não se encontravam, no direito brasileiro, expressos de forma direta. (Souza, 2013, p. 102)

É notável que o desígnio do Estatuto da Cidade, foi salvaguardar categoricamente o direito à moradia, sem haver equívoco com o direito à propriedade. Para perfazer tal ideia, Sérgio Iglesias Nunes de Souza elucidada:

Quanto ao direito à moradia verifica-se que o Estado tem por obrigação e dever não só em decorrência das normas internacionais de direitos humanos, como também agora em virtude da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por meio do art. 6.º, promulgar e criar legislação que beneficie, proteja e facilite o direito à moradia. A criação de normas infraconstitucionais que dificultem o acesso à moradia ou dificultem o seu exercício nas suas mais variadas formas, como na elaboração de contratos de financiamento ou de locação, de forma a inclusive retroceder nas conquistas anteriores já obtidas por legislação anterior, afronta não só o dever do Estado em si garantir e efetivar o direito à moradia, mas também poderá ser tida como inconstitucional, em virtude da disparidade em relação ao art. 6.º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (...) Daí porque há o risco de a atividade política, independentemente da vontade do legislador, ser a causa de indenização se ocorrer prejuízos a alguns que não podem ser suportados por estes, sob o pretexto do benefício da maioria. Se há o benefício da maioria, então, aqueles que tiverem o prejuízo em decorrência de um efeito da norma ou da medida governamental deverão ser ressarcidos pelo próprio Estado, em decorrência da atividade desse risco. (Souza, 2013, p. 210)

Mesmo com diversas legislações anteriores, o direito à moradia como questão social, no estado brasileiro, só veio a se concretizar com caráter jurisdicional através da Emenda Constitucional nº 90 de 2015, que ocasionou a alteração do seu art. 6º, cuja redação passou a constar à moradia como um dos direitos sociais no Brasil. Podendo ser, conforme explicado no item anterior, interpretado como um dos Direitos Humanos.

O direito à moradia é reconhecidamente tido como direito humano, assim entendido pelo direito internacional e órgãos internacionais. Concebido como direito humano, assim é definido pelos documentos internacionais, tendo como características primordiais: a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e inter-relação, conforme dispõe o art. 5º, parte I, da Declaração e Programa de Ação de Viena, de 25.06.1993, devendo haver obrigação do Estado. No que diz respeito ao direito à moradia, com fundamento no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de constituir legislação, instrumentos, programa e plano de ação sobre a política habitacional de modo a garantir, progressivamente, esses direitos a todos os indivíduos, sendo o Brasil parte signatária do referido Pacto. (Souza, 2013, p.62)

Segundo Farias (1996, p.98), o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana refere-se às exigências básicas do ser humano no sentido de que ao homem concreto sejam oferecidos os recursos de que dispõe a sociedade para a manutenção de existência digna, bem como propiciadas as condições indispensáveis para o desenvolvimento de suas potencialidades.

Pansieri define:

O direito a uma moradia adequada significa dispor de algum lugar onde se possa asilar, caso o deseje, com espaço adequado, segurança, iluminação, ventilação, infraestrutura básica, uma situação adequada em relação ao trabalho e o acesso aos serviços básicos, todos a um custo razoável. (Pansieri, 2008, p.112)

Porém, mesmo com o reconhecimento da moradia como direito social, o jurista Gilson Luiz Inácio ressalta que foi com a Declaração de Istambul que os países signatários reconheceram a real incumbência da necessidade de políticas públicas para proporcionar acesso à moradia pela população.

Os esforços concentrados nessa conferência deram origem à Declaração de Istambul, revelando-se momento histórico importante – muito embora sem a força de tratado internacional – principalmente porque as suas conclusões servem como referência para formulação de ações, governamentais e não governamentais voltadas para o enfrentamento de questões relativas aos assentamentos humanos, configurando documento cujo conteúdo constitui a Agenda Habitat II. Os governos signatários reconheceram sua responsabilidade no setor habitacional e sua obrigação de proporcionar à população suporte necessário para alcançar moradia, além de proteger e implementar melhorias quanto às condições habitacionais. (Inácio, 2002, p. 38)

Consoante o exposto ao longo desse tópico, constata-se que a despeito do aprimoramento do acesso ao direito à moradia, ainda estão presentes hiatos na aplicação das

responsabilidades do Estado, que o próprio ainda não consegue suplantar. A expansão da obtenção desse direito não favoreceu os indivíduos que mais carecem de amparo, permanecendo limitado unicamente a população que anteriormente detinha condições de uma existência digna.

Sobre o tópico, Luiz Cláudio Romanelli leciona:

O exercício pleno do direito à moradia exige além da garantia e proteção integrada, outros elementos que, segundo Saule, na ordem jurídica brasileira, são os seguintes:

a) Segurança jurídica da posse: todas as pessoas devem possuir um grau de segurança e posse que lhes garanta a proteção legal contra despejos forçados, expropriação, deslocamentos e outros tipos de ameaças;

b) Disponibilidade de serviços e infraestrutura: acesso ao fornecimento de água potável, fornecimento de energia, serviço de saneamento e tratamento de resíduos, transporte, iluminação pública;

c) Custo da moradia acessível: adoção de medidas para garantir a proporcionalidade entre os gastos com a habitação e a renda das pessoas, criação de subsídios e financiamentos para os grupos sociais de baixa renda, proteção dos inquilinos contra aumentos abusivos de aluguel;

d) Habitabilidade: a moradia deve ser habitável, tendo condições de saúde, física e de salubridade adequada;

e) Acessibilidade: constituir políticas habitacionais contemplando os grupos vulneráveis, como os portadores de deficiências, os grupos sociais empobrecidos, vítimas de desastres ou de violência urbana, conflitos armados;

f) Localização: moradia adequada significa estar localizada em lugares que permitam o acesso a opções de empregos, transporte público eficiente, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer;

g) Adequação cultural: respeito à produção social do habitat, à diversidade cultural, aos padrões habitacionais oriundos dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais. (Romanelli, 2007, p.97, 98)

Além dos dispositivos já citados, deve-se trazer para a pesquisa duas leis de importante impacto na questão da moradia nacional. A primeira é a Lei Federal nº 11.977/2009, conhecida como Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida. Esse ordenamento buscou preencher as lacunas no ordenamento jurídico, trazendo concepções mais abrangentes sobre regularização fundiária, destacando que o processo de regularização envolveria medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais, conforme apresenta seu art. 46:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à

moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A segunda lei a ser citada é a Lei Federal n 13.465/2017, que revogou a Lei Federal 11.997/2009, na parte referente a regularização fundiária, instituindo normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana no território nacional. Neste diploma, foram incluídos dois tipos de regularização fundiária urbana: a de interesse social e a de interesse específico.

As duas leis citadas acima foram as primeiras no Brasil a versar sobre regularização de núcleos informais urbanos, um avanço importante para a garantia do Direito à Moradia. É notável que, apesar das características sociais do direito à moradia, só se aborda o assunto no espectro da propriedade privada. Se esquece a garantia constitucional e o aspecto da moradia como garantidor da dignidade da pessoa humana. Neste cenário, o Direito deveria adentrar como uma salvaguarda destes direitos. Porém, não é desta forma que tem sido aplicado. O judiciário atua mais como mantenedor do *status quo* da acumulação de propriedade, do que como garantidor de que todos tenham onde habitar. Este fato é a concretização do que Pachukanis (1924) defendia, que o direito, enquanto conjunto de normas sem aplicação, não passa de uma abstração sem vida. Deve-se buscar a garantia da moradia, como preconiza a Constituição, pois a falta disso contribui para uma crescente insegurança jurídica.

2.2 A PROPRIEDADE PRIVADA E O LIMITE DO DESPERDÍCIO DE JOHN LOCKE

Determinar o momento exato em que o conceito de direito à propriedade privada surgiu é uma tarefa complexa, já que se trata de uma das instituições mais antigas da humanidade. Sabe-se que, na Antiguidade, as regras que governavam a propriedade eram bastante distintas das que existem hoje. Isso ocorria porque a ideia de propriedade privada estava frequentemente associada a aspectos como a religião, a ocupação inicial de um território ou até mesmo à própria natureza humana. Atualmente, no entanto, o direito à propriedade é definido e organizado por meio de leis específicas, refletindo uma evolução significativa em sua concepção e aplicação.

Conforme análise de Castilho (2014), ao longo da evolução histórica da humanidade, diversos grupos étnicos começaram a desenvolver noções relacionadas ao direito de propriedade, embora essas ideias fossem bastante diferentes da concepção que temos hoje. Naquela época, a propriedade era entendida de formas variadas, muitas vezes ligadas a

tradições, costumes ou necessidades específicas de cada comunidade, distanciando-se significativamente da visão atual, que é regulada por leis e princípios consolidados.

A propriedade privada sempre fez parte da humanidade, desde os primeiros assentamentos, passando para a Antiguidade Clássica, a Idade Média, na Moderna e na Contemporânea. Tanto isto é fato que, Coulanges em sua obra “A Cidade Antiga”, apresenta a concepção do tema por gregos e romanos. A visão da época era profundamente atrelada à religiosidade desses povos.

A religião era o principal guia que orientava as normas e comportamentos dos membros de uma família. No que dizia respeito à propriedade privada, esta era vista como uma dádiva concedida pelos deuses, que atuavam como protetores do lar e de tudo o que ele representava.

Desde os tempos mais remotos, três pilares fundamentais sustentavam as sociedades grega e italiana: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade. Esses elementos estavam profundamente interligados em sua origem e pareciam indissociáveis. A noção de propriedade privada estava intrinsicamente ligada à religião. Cada família possuía seu próprio lar e cultuava seus antepassados, que eram considerados divindades pessoais. Esses deuses só podiam ser adorados por aquela família em específico e, por sua vez, só ofereciam proteção a ela. Eram, portanto, uma propriedade exclusiva da família, reforçando a ideia de que a propriedade privada tinha um caráter sagrado e intransferível.

O interesse das pessoas na época não era a propriedade privada como garantia de bem capital, mas sim como proteção e possibilidade de viver. Dentro de sua residência, poderiam estocar alimentos, ferramentas, contar histórias e cultuar suas divindades. O elo com a propriedade privada era muito mais sobre subsistência, diferente dos tempos contemporâneos.

Com o passar das eras, o tópico da propriedade privada foi se tornando assunto do Direito. A reflexão sobre a propriedade privada foi amplamente debatida por filósofos, mas para esse trabalho, será levado em conta a visão de John Locke. A escolha por esse pensador se dá ao fato de que serviu de base para toda construção moderna do pensamento envolvendo propriedade privada.

Para John Locke, em sua obra “Segundo Tratado Sobre o Governo Civil” no Capítulo V, a propriedade privada é um direito fundamental dos indivíduos. Segundo sua teoria,

os homens adquiriram propriedade por meio do trabalho, já que ao misturarem seu esforço e sua dedicação com os recursos naturais, passavam a ter direito sobre eles. Locke via a propriedade como um elemento essencial para o progresso e a organização da sociedade, sendo um fator que estimulava o desenvolvimento econômico e a prosperidade.

A teoria da propriedade privada em John Locke está fundamentada no trabalho e no direito natural. Para o filósofo inglês (Locke, Segundo Tratado Sobre o Governo Civil, página 44), o homem tem direito a apropriar-se daquilo que a natureza oferece, desde que o faça por meio do trabalho e respeite dois limites essenciais: que reste o suficiente para os outros e que não haja desperdício. Esse último princípio, conhecido como limite do desperdício, revela uma ética de racionalidade e responsabilidade no uso dos recursos, que parece ainda mais urgente quando analisado sob a ótica das desigualdades e desafios da realidade brasileira.

Como já citado, para John Locke, a ideia de apropriação no estado natural é um processo que se fundamenta e se justifica exclusivamente por meio do esforço individual, ou, em suas próprias palavras, pela capacidade de transformação que cada ser humano exerce sobre o ambiente ao seu redor. Essa transformação ocorre quando o indivíduo aplica sua energia física e suas habilidades manuais para modificar uma porção da natureza que, inicialmente, estava disponível para todos, em um estado que Locke descreve como "comum".

Antes de qualquer intervenção humana, os recursos naturais pertenciam a uma esfera coletiva, acessível a toda a humanidade, o que ele denomina de "estado comum". Nesse contexto, a apropriação só se torna legítima quando o trabalho humano é aplicado, conferindo ao indivíduo um direito sobre aquilo que ele transformou. Essa concepção de Locke sugere que o ato de trabalhar sobre a natureza não apenas altera o ambiente, mas também estabelece uma relação de propriedade, diferenciando o que antes era compartilhado por todos e transformando-o em algo pertencente a quem o modificou (Locke, 2014, p. 44). Assim, o trabalho é visto como o elemento central que legitima a posse, criando uma distinção clara entre o que é comum e o que é privado.

Locke, também no Segundo Tratado Sobre o Governo Civil, defende que a justificativa para a apropriação humana dos recursos naturais está diretamente ligada ao esforço físico e ao trabalho realizado pelo indivíduo (Locke, 2014, p. 44). No entanto, essa apropriação não é ilimitada ou indiscriminada; ela possui fronteiras claras que precisam ser respeitadas. Segundo o filósofo, a extensão da propriedade de um indivíduo é determinada pela quantidade

de trabalho que ele aplica sobre a natureza, bem como pelas necessidades práticas de sua vida. Em outras palavras, o direito de posse está condicionado à capacidade de utilizar de forma eficiente e produtiva aquilo que foi apropriado.

Locke adverte que ninguém tem o direito de se apropriar de uma porção excessiva de terra ou recursos que ultrapasse sua capacidade de uso ou aproveitamento (Locke, 2014, p. 43). Se um indivíduo ocupasse uma área vasta, mas só conseguisse usufruir de uma pequena fração dela, estaria, na prática, impedindo que outros também pudessem desfrutar daquilo que a natureza oferece. Isso seria considerado uma violação do princípio do "estado comum", no qual os recursos naturais são, originalmente, um bem coletivo, disponível para todos.

A legitimação do direito de propriedade sobre um espaço natural, segundo a perspectiva de Locke, está intrinsecamente vinculada à capacidade do indivíduo de utilizar de maneira eficiente e responsável os recursos que ele extrai ou produz nesse ambiente. Em outras palavras, a apropriação só é justificada quando o indivíduo consegue usufruir plenamente daquilo que obtém, sem gerar desperdício ou prejudicar os interesses de outras pessoas. Além disso, é fundamental que essa apropriação não cause danos ao que Locke chama de "reserva comum", ou seja, ao conjunto de recursos naturais que pertencem, em última instância, a toda a humanidade.

Essa reserva comum pode ser entendida também como um "espaço natural potencial", pois, quando alguém se apropria de uma área maior do que consegue utilizar de forma produtiva, ou quando há evidente desperdício, está ocorrendo uma retirada excessiva de recursos que, de outra forma, estariam disponíveis para outros indivíduos. Esse excedente, que poderia ser aproveitado por terceiros, representa justamente o que podemos chamar de "potencial comum", ou seja, aquilo que permanece como um direito coletivo, mesmo após a apropriação individual.

No entanto, Locke reconhece que há situações em que a apropriação de um espaço maior pode ser legitimada, desde que não haja prejuízo para a coletividade. Por exemplo, se um indivíduo, por meio de seu trabalho, consegue produzir mais do que necessita para seu uso imediato, mas utiliza esse excedente de forma racional – como trocando-o por bens duráveis ou que possam ser preservados ao longo do tempo –, essa prática é considerada válida. A chave para a legitimidade da posse, portanto, reside na ausência de desperdício e na capacidade de garantir que a apropriação não comprometa o acesso de outros aos recursos naturais.

Dessa forma, mesmo que a extensão da propriedade seja grande, ela será justificada se o proprietário demonstrar que está utilizando os recursos de maneira eficiente e sem causar danos ao bem-estar coletivo. Em resumo, a ética lockeana da propriedade não se baseia apenas no trabalho individual, mas também na responsabilidade de preservar o equilíbrio entre o direito de posse e o respeito ao espaço comum, assegurando que a apropriação não se torne um mecanismo de exclusão ou de esgotamento dos recursos naturais.

E se trocasse ameixas que apodreceriam em uma semana por nozes que o alimentassem por durante um ano, não causava dano; não desperdiçava a reserva comum, não destruía parte da porção dos bens que pertenciam a terceiros, logo que não se estragassem inutilmente em suas mãos. Ainda mais, se trocasse as nozes por um bocado de metal, cuja cor lhe agradasse(...) ou a lã por pedra cintilante ou diamante, e guardasse esses objetos por toda a vida, não invadiria os direitos de terceiros; poderia acumular qualquer quantidade que quisesse desses objetos duradouros; não se achando nos extremos dos limites da sua justa propriedade na extensão do que possuía, mas no pericúmulo de tudo quanto fosse inútil a ela. (Locke, 2014, p. 48).

Quando se trata da propriedade de moradias, a perspectiva lockeana adquire uma dimensão ainda mais sensível. A moradia não é apenas um bem material; é também um direito essencial para garantir dignidade e qualidade de vida. No contexto brasileiro, a desigualdade no acesso à moradia é uma das expressões mais graves da concentração de riquezas. Enquanto algumas propriedades urbanas permanecem desocupadas ou subutilizadas, milhares de famílias vivem em situações precárias, como favelas ou ocupando áreas de risco.

A propriedade privada, quando analisada sob uma perspectiva econômica, refere-se ao controle exercido sobre um recurso que pode gerar benefícios financeiros ao seu detentor no futuro. Esse conceito está ligado à capacidade de um bem de se tornar produtivo e gerar renda para seu proprietário. De acordo com os ensinamentos de Pontes de Miranda, a propriedade privada pode ser entendida como o poder ou qualquer direito de natureza patrimonial que se aplica sobre um determinado recurso. Essa ideia vai além do simples direito sobre objetos, abrangendo, de maneira mais ampla, qualquer direito que derive da aplicação das normas relacionadas aos bens materiais.

Do ponto de vista do direito brasileiro, a Constituição de 1988 representou um marco significativo no que diz respeito à proteção e promoção dos direitos humanos. Ela introduziu um amplo espectro de garantias, abrangendo desde direitos individuais e políticos

até questões econômicas, sociais e culturais, além de estabelecer mecanismos para assegurar sua efetividade. Dessa forma, os direitos humanos são compreendidos como um conjunto de prerrogativas essenciais para assegurar a liberdade, a igualdade e a dignidade das pessoas, sendo o direito à propriedade privada um dos elementos integrantes desse conjunto.

Cabe ao Estado garantir que esses valores não sejam violados, visando proteger a harmonia e a convivência entre os integrantes da sociedade brasileira. Nesse contexto, é essencial priorizar o princípio da dignidade humana, que, conforme destacado por Marcelo Alexandrino, consiste na ideia de que toda ação do poder público deve ter como base principal o respeito e a promoção do bem-estar das pessoas.

Alexandrino (2017) também ressalta que, embora o direito à propriedade privada esteja entre os direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal, ele não pode ser visto como absoluto. Isso porque a própria Constituição estabelece, em diversos artigos, regras e limites para o exercício desse direito, de modo a evitar que o uso de um bem pelo proprietário prejudique o interesse coletivo ou o bem-estar da sociedade. Dessa forma, desde que respeitados esses parâmetros, não há necessidade de intervenção do Estado.

Reconhecido como um direito fundamental pela Constituição, o direito à propriedade privada não é absoluto, estando vinculado ao cumprimento de sua função social. Essa condição, quando atendida, fortalece a proteção desse direito. No contexto urbano, a propriedade privada tem como finalidade principal facilitar o acesso à moradia, alinhando-se às necessidades coletivas. O Estatuto da Cidade é o instrumento legal que define as diretrizes para o uso do solo urbano e estabelece os parâmetros da função social da propriedade, além de prever penalidades para o não cumprimento dessas normas.

Antes de prosseguir, se faz necessário definir o que é função social da propriedade. Segundo Hébia Luiza Machado, o princípio da função social da propriedade exige que o reconhecimento e a proteção constitucional do direito de propriedade estejam condicionados à observância dos interesses coletivos e à preservação do meio ambiente. Assim, não se admite que a propriedade privada, ainda que possua natureza de direito fundamental e componha a ordem econômica, se sobreponha de maneira prejudicial aos interesses socioambientais.

A Constituição de Weimar foi, possivelmente, a primeira a subordinar o direito de propriedade à sua função social, característica que, entre outras, a tornou um modelo posteriormente adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Seguindo os ditames da Constituição Federal de 88, o Código Civil de 2002 abordou novamente a propriedade privada, apresentando os direitos do proprietário. Entretanto, deve-se observar que tais direitos de forma alguma são absolutos e totalmente livres de execução:

Artigo 1228 - O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la de quem quer que a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

No Brasil, a concentração fundiária e o uso ineficiente de terras evidenciam um paradoxo: enquanto grandes áreas permanecem improdutivas, a população pobre enfrenta dificuldades de acesso a terras para moradia ou produção de subsistência. Segundo Locke, tal cenário é incompatível com o ideal de propriedade justa, pois desrespeita o princípio de que os recursos devem beneficiar a coletividade, garantindo o mínimo necessário a todos.

O desperdício também se manifesta em diferentes setores econômicos, como na cadeia produtiva de alimentos, onde toneladas de produtos são descartadas anualmente, mesmo diante de altos índices de fome no país. Essa dinâmica, além de comprometer o bem-estar de milhões de brasileiros, contraria o limite lockeano ao ignorar a função social dos recursos. Da mesma forma, o uso excessivo de recursos naturais sem considerar os impactos ambientais também constitui uma forma de desperdício, na medida em que degrada o meio ambiente e compromete a sustentabilidade das gerações futuras.

A função social da propriedade, prevista na Constituição Federal brasileira, ressoa com os limites estabelecidos por Locke. Uma propriedade de moradia que não cumpre sua função social, seja por abandono ou uso especulativo, contraria o princípio de que os bens devem servir ao bem-estar coletivo. Nesse sentido, instrumentos como a reforma urbana e a regulação do mercado imobiliário tornam-se fundamentais para equilibrar o direito à propriedade com a garantia do acesso à moradia digna para todos.

A realidade brasileira demonstra, portanto, a necessidade de reinterpretar o limite do desperdício como um princípio norteador de políticas públicas voltadas para a distribuição justa e o uso responsável dos bens. Essa revisão implica não apenas o combate ao acúmulo

improdutivo, mas também a promoção de uma cultura de sustentabilidade e solidariedade que esteja alinhada aos ideais de Locke.

Além disso, o limite do desperdício é também uma questão de justiça intergeracional. Ao insistir em padrões de consumo e produção insustentáveis, o Brasil perpetua desigualdades e reduz as possibilidades de desenvolvimento para as gerações futuras. Sob a perspectiva lockeana, esse modelo é antiético, pois os recursos naturais devem ser utilizados com moderação e responsabilidade, garantindo que permaneçam disponíveis para aqueles que ainda virão.

A propriedade privada, entendida como um direito fundamental, evoluiu de uma noção ligada à religiosidade e à subsistência nas sociedades antigas para um conceito jurídico e econômico complexo, regulado por leis e princípios que visam equilibrar interesses individuais e coletivos. Locke, ao defender que a propriedade é legitimada pelo trabalho e pelo uso racional dos recursos, estabelece limites éticos para a apropriação, como a proibição do desperdício e a garantia de que haja recursos suficientes para todos. Essa visão, embora formulada no século XVII, permanece relevante, especialmente em um contexto como o brasileiro, onde a concentração de terras, o uso ineficiente de recursos e a desigualdade no acesso à moradia evidenciam a urgência de uma abordagem mais justa e sustentável da propriedade.

A função social da propriedade, prevista na Constituição Federal de 1988, reflete, em grande medida, os princípios lockeanos ao vincular o direito de propriedade ao bem-estar coletivo. No entanto, a realidade brasileira demonstra que há um abismo entre a teoria e a prática. A persistência de grandes latifúndios improdutivos, o desperdício de alimentos e a falta de acesso à moradia digna para milhões de pessoas são desafios que exigem a revisão de políticas públicas e a adoção de medidas que promovam a distribuição equitativa e o uso responsável dos recursos.

Além disso, a questão do desperdício, tanto de recursos naturais quanto de bens produzidos, coloca em xeque a sustentabilidade do modelo atual. A degradação ambiental e a desigualdade social são consequências diretas de um sistema que prioriza o acúmulo individual em detrimento do bem comum. Nesse sentido, a ética lockeana do uso racional e moderado dos recursos oferece um caminho para repensar o desenvolvimento, alinhando-o aos princípios de justiça social e sustentabilidade.

A análise do presente tópico aponta a necessidade de um novo paradigma, no qual o direito à propriedade seja exercido de forma responsável e em harmonia com os interesses coletivos. Isso implica não apenas a reformulação de políticas públicas, mas também a promoção de uma cultura de solidariedade e respeito ao meio ambiente. Somente assim será possível construir uma sociedade mais justa, onde o direito à propriedade cumpra sua função social e contribua para o bem-estar de todos, tanto no presente quanto para as gerações futuras.

2.3 O ENCONTRO DO VERDE E DO CONCRETO: A OCUPAÇÃO URBANA DESORDENADA E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE

Para iniciar essa sessão, é de suma importância trazer um breve conceito de Direito Ambiental. Anteriormente conhecido como Direito Ecológico, ao passo que o estudo na área evoluiu, foi substituído por Direito Ambiental, tendo em vista o caráter mais abrangente do termo “ambiente”. Segundo Paulo de Bessa Antunes, Direito Ambiental é o

“Conjunto de princípios e regras destinados à proteção do meio ambiente, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com a reparação econômica e financeira dos danos causados ao ambiente e aos ecossistemas de uma maneira geral”.
(Antunes, 2001, p. 08, 09).

O conceito de meio ambiente abrange uma vasta gama de significados. Segundo Fiorillo (2013), o termo se refere a “tudo o que está ao nosso redor”. O autor destaca que a expressão é redundante, uma vez que a palavra “ambiente” já carrega em si a noção de “espaço que envolve”, tornando desnecessária a adição de “meio”. José Afonso da Silva argumenta que essa repetição ocorre quando o termo original perde parte de sua força semântica, exigindo um reforço para destacar seu sentido. A mera utilização de “meio” ou “ambiente” isoladamente não transmite a intensidade desejada na linguagem.

O Direito Ambiental pode apresentar compreensões como uma ciência tripartite: direito ao meio ambiente, direito sobre o meio ambiente e direito do meio ambiente. A tríplice interpretação subsiste visto que o Direito Ambiental é um direito humano fundamental, com o objetivo de compreender os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais. (Antunes, 2001, p. 9).

Assim sendo, o Direito Ambiental possui uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que devem buscar a existência em conciliação para alcançar o chamado desenvolvimento sustentável.

Tendo em vista a conceituação de Direito Ambiental, sigamos com os aspectos jurídicos e sociais do campo de estudo. Internacionalmente falando, o Direito Ambiental surge

no século XX, uma das épocas de despertar social da humanidade para questões atinentes à preservação e continuidade do planeta.

O movimento iniciou-se com a publicação do livro *A Primavera Silenciosa*, por Rachel Carson em 1962. Tal obra foi de suma importância para o conhecimento do mundo sobre a má utilização de produtos tóxicos, e em como isso impactava no meio ambiente e na própria raça humana.

Após tal alerta, na década de 60, diversos movimentos sociais clamavam aos seus líderes para que algo fosse feito. Em resposta, no ano de 1972, foi realizada a tão conhecida Conferência de Estocolmo. Um marco histórico para a humanidade, pois se tratou da primeira grande reunião internacional com representantes de diversas nações para discutir os problemas ambientais. Teve como desdobramentos a elaboração da Declaração de Estocolmo, com 26 princípios e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

Após isso, diversos outros acontecimentos foram emoldurando o Direito ao Meio Ambiente no campo internacional, de forma a garantir cada vez mais destaque nas discussões atuais. Dentre eles, cabe citar: a publicação pelo Clube de Roma de *Os limites do crescimento*; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente; o lançamento do documento *Nosso Futuro Comum e do Relatório Bruntland* em 1987; a Declaração do Rio de 1992; a declaração de Joanesburgo de 2002 (Rio+10); a Declaração do Rio de 2012 (Rio+20); a aprovação em 2015 dos “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, por meio do documento *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*; o Acordo de Paris sobre Mudança do Clima de 2015 (COP 21), sucedido pelo de Marrakech de 2016 (COP 22) e de Bonn de 2017 (COP 23).

Seguindo a tendência internacional, no meio jurídico brasileiro não foi diferente. Após as movimentações citadas acima, em que o Brasil participou ativamente da grande maioria, foi o momento de nascer o Direito Ambiental no país. Apesar das inúmeras leis que já abordavam o campo ambiental (Código Florestal de 1965; os códigos de Pesca e de Mineração, ambos de 1967; a Lei de Responsabilidade por Danos Nucleares, de 1967; a Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição, de 1980; e a Lei de Agrotóxicos, de 1989), nenhuma delas tratava o meio ambiente como um bem comum, somente como depósito de recursos. Uma conceituação mais adequada somente foi surgir dentro da Lei 6.938/1981, texto que versa sobre a política nacional do meio ambiente. Em seu artigo 3º, meio ambiente é apresentado como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo, em sua obra *Direito Processual Ambiental Brasileiro* (1996, p. 31), exibe que tal abordagem se refere a um conceito jurídico indeterminado, intencionalmente definido dessa forma pelo legislador para criar uma área de aplicação positiva da norma. Em outras palavras, se o meio ambiente tivesse uma definição precisa, várias situações que normalmente seriam consideradas parte desse conceito poderiam não ser mais, devido à possível criação de uma exclusão própria de qualquer definição.

Seguindo com a análise legal do conceito, na Constituição Brasileira, pode-se observar que em seu artigo. 225, meio ambiente é concebido como um bem de uso comum do povo e um direito de todos os cidadãos das gerações presentes e futuras, estando o Poder Público e os demais cidadãos obrigados a preservar e resguardar tal bem. Vejamos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Sobre a análise do conceito dentro do campo jurídico brasileiro, Hugo Nigro Mazzilli leciona que:

“O conceito legal e doutrinário é tão amplo que nos autoriza a considerar de forma praticamente ilimitada a possibilidade de defesa da flora, da fauna, das águas, do solo, do subsolo, do ar, ou seja, de todas as formas de vida e de todos os recursos naturais, como base na conjugação do art. 225 da Constituição com as Leis ns. 6.938/81 e 7.347/85[2]. Estão assim alcançadas todas as formas de vida, não só aquelas da biota (conjunto de todos os seres vivos de uma região) como da biodiversidade (conjunto de todas as espécies de seres vivos existentes na biosfera, ou seja, todas as formas de vida em geral do planeta), e até mesmo está protegido o meio que as abriga ou lhes permite a subsistência.”. (Nigro, 2005, p. 142-143)

Com o reconhecimento do Direito ao Meio Ambiente dentro da Constituição Federal, apresenta-se uma importância basilar para a coletividade. Através da preservação e da conservação de um meio ambiente saudável, todas as outras garantias constitucionais podem vir a serem realizadas, tanto do ponto de vista econômico, quanto do ponto de vista social.

Ainda dentro da Constituição e outros instrumentos normativos, podemos observar a divisão do meio ambiente em quatro classificações: meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho.

O meio ambiente natural, segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo em sua obra *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, no item 4.1, é aquele constituído por solo, água, ar atmosférico, fauna, homem e flora, ou seja, pelos elementos da natureza e pelas formas de vida, envolvendo “todos os elementos responsáveis pelo equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem”. Tal classificação está apresentada no art. 225, caput e §1º e incisos da Constituição Federal.

Meio ambiente artificial, segundo Fiorillo em sua obra *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, no item 4.2, é aquele integrado pelas edificações, equipamentos urbanos e comunitários. Em outras palavras, é constituído “pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (espaço urbano aberto)”. Tal classificação está apresentada nos arts. 182 e 183 da EC/2010.

Meio ambiente cultural é aquele integrado por bens de valor arqueológico, artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico, conforme Fiorillo em sua obra *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, no item 4.3. Tal classificação está apresentada nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal.

Meio ambiente do trabalho, segundo Fiorillo em sua obra *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, no item 4.4, é o complexo de bens imóveis e móveis de uma empresa e de uma sociedade, objeto de direitos subjetivos privados e de direitos invioláveis da saúde e da integridade física dos trabalhadores que o frequentam, ou no “espaço-meio de desenvolvimento da atividade laboral, como o local hígido, sem periculosidade, com harmonia para o desenvolvimento da produção e respeito à dignidade da pessoa”. Tal classificação está prevista no art. 200 da Constituição Federal.

Por isso, para enfatizar a relevância do tema, a legislação brasileira adota a expressão “meio ambiente” em vez de apenas “ambiente”. Um exemplo disso está na Lei 6.938/81, em seu Artigo 3º, inciso I, que define: “para os efeitos desta Lei, entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de natureza física, química e biológica, que possibilitam, abrigam e regulam a vida em todas as suas manifestações”.

A definição legal de meio ambiente, conforme estabelecida pela legislação, é frequentemente criticada por sua limitação, como aponta Frederico Augusto Di Trindade Amado em sua obra *Direito Ambiental*. Segundo ele, essa concepção é insuficiente, pois se restringe aos aspectos biológicos, negligenciando as contribuições humanas que integram e transformam o ambiente (Amado, 2020, p. 22). O meio ambiente humano, em sua visão, engloba não apenas os elementos naturais, mas também as realizações culturais, como monumentos históricos, parques ecológicos, obras de arte, além de estruturas artificiais, como pontes, avenidas, residências e até mesmo os espaços de trabalho, incluindo suas instalações e equipamentos de segurança. Essas criações humanas, embora não sejam naturais, passam a fazer parte do ambiente e influenciam diretamente a vida em sociedade.

Diante dessa perspectiva ampliada, o Artigo 2º da Lei 6.938/81, em seu inciso I, reforça a ideia de que o meio ambiente possui um caráter público. Isso não significa que ele pertença a uma entidade jurídica específica, mas sim que é um bem de uso coletivo, cuja preservação e proteção são de interesse de toda a sociedade. O texto da lei afirma claramente: “...considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.” Essa abordagem ressalta a responsabilidade compartilhada de todos em garantir a conservação do meio ambiente, reconhecendo sua importância não apenas como um recurso natural, mas também como um espaço que abriga as interações humanas e suas construções, sejam elas culturais, artificiais ou funcionais.

Portanto, a visão legal, embora relevante, precisa ser expandida para abranger as múltiplas dimensões do meio ambiente, incluindo as contribuições humanas que moldam e enriquecem o espaço em que vivemos. Essa compreensão mais abrangente reforça a necessidade de políticas públicas e ações coletivas que garantam a proteção e o uso sustentável desse patrimônio, assegurando que ele continue a servir não apenas às gerações atuais, mas também às futuras.

Retornando ao artigo 225 da Constituição Federal, observa-se que seu caput determina que o Direito Ambiental de fato é um dos direitos humanos fundamentais. Alcança-se tal conclusão pelo fato de que, conforme o próprio artigo, o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Dessa análise, sucede a conclusão de que os bens ambientais são considerados de interesse comum. Ainda dentro da Constituição, o já citado artigo 5º menciona novamente o meio ambiente, conforme abaixo:

Art.5º, LXXIII – “Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento das custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

O artigo 5º da Constituição Brasileira é aquele que apresenta os direitos fundamentais do cidadão brasileiro. O direito ao meio ambiente sendo citado dentro deste artigo, ainda com uma ação constitucional para garantir tal direito, vem a caracterizá-lo também como um direito fundamental, atribuindo ainda mais o caráter social dessa área do Direito. O direito ao meio ambiente é fundamental para que o ser humano desfrute de maneira total uma vida plena e saudável. Entretanto, sendo um direito fundamental, acaba entrando em conflito com o direito à moradia. Ambos necessitam de espaço físico e atuação do Estado para sua

efetivação. No momento que o Estado não cumpre com suas obrigações, esses conflitos se iniciam.

Segundo os ensinamentos de José Afonso da Silva, a urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana. (Silva, 2010. p. 27).

Conforme já mencionado, a ocupação desordenada, a falta de emprego e saneamento básico dos grandes centros urbanos, faz com que muitos dos recém-chegados busquem habitação em Áreas de Preservação Permanente.

Área de Preservação Permanente, ou simplesmente APP, segundo o Art. 3º, II, da Lei 12.651/2012, pode ser conceituada como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.”

Em um cenário onde as políticas públicas são ineficazes, ocorre a segregação geográfica de partes da população, frequentemente levando essas pessoas a ocuparem regiões distantes dos centros urbanos. Esse processo de periferização resulta em um déficit habitacional significativo, aumentando a desigualdade socioeconômica e violando o direito fundamental à moradia. Além disso, há consequências ambientais, pois, devido a esse déficit, muitas vezes as áreas ocupadas são de preservação ambiental, gerando um conflito entre o direito à moradia e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Geralmente, a população de baixa renda só consegue ocupar terras periféricas, que são muito mais baratas por não possuírem infraestrutura, e construir suas casas aos poucos. Alternativamente, essas pessoas ocupam áreas ambientalmente frágeis, que deveriam ser urbanizadas apenas sob condições rigorosas e com soluções geralmente dispendiosas – exatamente o oposto do que ocorre. Esse comportamento não é exclusivo do mercado informal; a própria ação do poder público frequentemente reforça a tendência de expulsar os pobres das áreas mais bem localizadas, buscando terrenos mais baratos e periféricos para construir grandes e desoladores conjuntos habitacionais. Assim, configura-se uma expansão horizontal ilimitada, que avança vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, caracterizando nossa urbanização desordenada e de alto risco.

Além da falta de organização e planejamento dos centros urbanos, uma fiscalização mais rigorosa também não existe. Um órgão que realizasse o monitoramento ativo das

movimentações habitacionais das cidades, orientando e auxiliando os que buscam se fixar em locais inadequados, ajudaria a ordenação das cidades atuais.

Partindo para o campo jurisprudencial, sabe-se que não existe algo como um “Direito Absoluto”. É de responsabilidade do Estado, através do Judiciário, resolver os conflitos de direitos de uma forma prudente e equilibrada. Caso não seja possível, o campo doutrinário defende que se deve utilizar a técnica de ponderação de bens, avaliando a conjuntura de cada caso para decidir qual direito deve ter primazia sobre o outro.

Marcelo Buzaglo Dantas (2017), em sua obra *Direito Ambiental dos Conflitos*, alega que os direitos fundamentais possuem uma natureza relativa, de modo que, em casos de colisão, é admissível que esses direitos sejam restringidos por outros direitos. Quanto às colisões de direitos fundamentais, embora haja respaldo legal, elas não prevalecem automaticamente sobre qualquer outro direito. Nesses casos, deve-se primeiro tentar harmonizar os direitos em conflito e, se isso não for possível, aplicar a ponderação, respeitando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Segundo o afirmado anteriormente, o Judiciário busca resolver os conflitos entre esses direitos através da ponderação. Entretanto, sustenta Daniel Gaio (2015), que o método segue a lógica do "tudo ou nada", possibilitando que um valor oposto não seja realizado na prática, ele deve ser usado apenas quando, diante das circunstâncias específicas, não for possível otimizar os valores constitucionais ao máximo. Em outras palavras, o método da ponderação de bens deve ser antecedido por uma tentativa de harmonizar os valores constitucionais, chamada "busca pela concordância prática", para evitar a completa anulação da efetividade de um direito fundamental.

No entanto, o Direito brasileiro fica em uma situação complexa quando casos como esses se apresentam. Ambos os direitos são fundamentais para que o ser humano alcance uma vida digna e plena, se tornando quase impossível valorar qual é mais precioso que o outro para a existência da sociedade.

3 DIREITOS FUNDAMENTAIS, EFETIVAÇÃO DE DIREITOS E SURGIMENTO DE CONFLITOS

A questão urbana no Brasil revela-se como um dos maiores desafios contemporâneos à efetivação de direitos fundamentais. O processo de urbanização acelerado, iniciado ao longo do século XX, consolidou um padrão de ocupação marcado por desigualdades socioespaciais, precariedade habitacional e conflitos entre interesses públicos e privados. Nesse cenário, a política urbanística assume papel estratégico, na medida em que busca articular o desenvolvimento econômico com a garantia da função social da cidade e da propriedade, princípios consagrados na Constituição de 1988.

A criação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) representou um marco nesse processo, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição e instituir instrumentos voltados à gestão democrática, à inclusão social e ao ordenamento territorial sustentável. Trata-se de um avanço normativo que reconhece a centralidade do direito à moradia e do direito à cidade como dimensões indissociáveis da cidadania.

Entretanto, a efetividade dessa política urbanística depende da capacidade do Estado em conciliar interesses divergentes: de um lado, a proteção do meio ambiente e do patrimônio público; de outro, a promoção do desenvolvimento urbano e o atendimento das necessidades habitacionais, sobretudo das camadas mais vulneráveis da população. O debate, portanto, transcende a esfera técnica do planejamento urbano e projeta-se no campo jurídico, político e social, exigindo a construção de instrumentos que sejam ao mesmo tempo inclusivos, democráticos e sustentáveis.

É justamente nesse ponto que emerge a necessidade de analisar os conflitos entre direitos fundamentais, pois a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que ampliou o catálogo de garantias fundamentais, também multiplicou as possibilidades de colisão entre elas. O direito à moradia (art. 6º), o direito de propriedade (art. 5º, XXII, condicionado pela função social no art. 5º, XXIII e art. 170, III), e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) são exemplos paradigmáticos dessa tensão. A tentativa de efetivação simultânea desses direitos frequentemente gera situações de difícil solução: ocupações urbanas em áreas ambientalmente frágeis, reassentamentos rurais em propriedades privadas ou projetos habitacionais que impactam ecossistemas sensíveis.

Nesse contexto, torna-se indispensável compreender como o Direito lida com o surgimento desses conflitos e quais técnicas de resolução são adotadas. Como observa Marcelo Buzaglo Dantas (2017, p. 41) não há direitos absolutos no ordenamento jurídico, e até mesmo os direitos fundamentais podem ser superados, em situações concretas, por outros de igual

hierarquia. Surge, portanto, a necessidade de harmonização ou ponderação, de modo a assegurar a convivência prática dos direitos constitucionais, sem que qualquer um deles seja esvaziado de seu núcleo essencial.

Assim, o estudo dos conflitos entre direitos fundamentais no Brasil não apenas ilumina a complexidade da efetivação constitucional, mas também revela os limites e as potencialidades da jurisdição constitucional e da teoria dos direitos fundamentais. A partir disso, pode-se compreender como o ordenamento jurídico busca equilibrar valores igualmente protegidos, garantindo, na prática, a prevalência da dignidade da pessoa humana e a integridade do pacto constitucional.

3.1 POLÍTICA URBANÍSTICA NO BRASIL E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

Conforme a Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, política urbana consiste no conjunto de políticas, executadas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, que compreende o planejamento e a gestão sobre o uso do território em áreas urbanas e que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Ao longo do século XX, o Brasil vivenciou uma profunda transformação demográfica, marcada por expressivo crescimento populacional e intensa urbanização. A população nacional, que era de aproximadamente 17 milhões de habitantes no início do século, alcançou a marca de 170 milhões ao seu término. Essa expansão populacional foi acompanhada por uma inversão significativa no padrão de distribuição espacial da população: enquanto, no início dos anos 1900, apenas 17% dos brasileiros residiam em áreas urbanas, ao final do século essa proporção já ultrapassava 80%, atingindo 84% no Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2011).

A urbanização acelerada do país esteve fortemente vinculada à transição da base econômica, de um modelo primário-exportador para uma estrutura urbano-industrial. A intensificação do processo de industrialização, especialmente a partir de 1930, foi determinante nesse sentido. A crise da economia agroexportadora desorganizou o sistema produtivo rural e deslocou um grande contingente de trabalhadores em direção aos centros urbanos, onde se concentravam as novas oportunidades de emprego geradas pela indústria nascente.

Com o crescimento industrial, emergiram áreas metropolitanas estruturadas em torno das capitais estaduais, destacando-se, de maneira expressiva, São Paulo e Rio de Janeiro, que exerceram papel central na economia nacional. Em 2015, as capitais desses dois estados

respondiam, isoladamente, por aproximadamente 11% e 5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, respectivamente (IBGE, 2017). Essas cidades tornaram-se os principais polos de atração populacional e econômica, impulsionando o fenômeno da macrocefalia urbana.

O período compreendido entre 1930 e 1980 foi caracterizado por um crescimento econômico sustentado, no qual o setor industrial assumiu papel preponderante. Esse dinamismo foi acompanhado por intensos fluxos migratórios internos, em especial o êxodo rural. Como resultado, a população rural perdeu relevância proporcional no conjunto demográfico do país, ao passo que as regiões urbanas, particularmente o Sudeste, concentraram grande parte do crescimento populacional e das atividades econômicas.

A partir da década de 1980, observa-se uma retração progressiva da participação da indústria na composição do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Apesar dessa reconfiguração econômica, marcada pela crescente terciarização, a concentração espacial das atividades produtivas e da população em grandes centros urbanos permaneceu praticamente inalterada. As metrópoles passaram a se estruturar predominantemente como economias de serviços, integradas a uma lógica global pautada pelas tecnologias da informação e por uma nova divisão técnica e social do trabalho.

Esse novo padrão de urbanização e de dinâmica econômica conferiu aos grandes centros urbanos um papel estratégico na economia do conhecimento. A concentração de infraestrutura tecnológica, capital humano qualificado e redes de produção simbólica consolidou as grandes cidades como nodos centrais de fluxos globais de informação, capitais e inovações. Autores como Jacobs (2003) e Castells (1999) destacam que esses espaços urbanos contemporâneos funcionam como catalisadores da diversidade, da inovação e da difusão de saberes tácitos, elementos fundamentais para a vitalidade econômica e social desses territórios.

Na perspectiva de Jacobs (2003), as grandes cidades se distinguem por sua heterogeneidade sociocultural, que favorece a experimentação e o empreendedorismo urbano. Castells (1999), por sua vez, compreende esses espaços como nós de uma “rede de fluxos”, nos quais se concentram os principais mecanismos de controle e disseminação de informação em escala global.

Esse ambiente urbano denso e interconectado viabiliza, portanto, economias de escopo e vantagens competitivas derivadas da proximidade entre agentes econômicos e institucionais. A capacidade das metrópoles de atrair e reter indivíduos com altos níveis de escolarização, especialmente aqueles envolvidos em atividades intensivas em conhecimento, é apontada como um diferencial estratégico no cenário contemporâneo. Além disso, a presença

de centros universitários, laboratórios de pesquisa e startups reforça o papel dessas cidades como ecossistemas de inovação e aprendizado contínuo.

É importante destacar que a concentração demográfica não ocorreu apenas entre as macrorregiões, mas também no interior de cada uma delas, com a centralização populacional nas respectivas capitais estaduais. Tal tendência consolidou um padrão urbano brasileiro caracterizado pela polarização em grandes centros urbanos, que passaram a concentrar infraestrutura, serviços, investimentos e oportunidades de trabalho, em detrimento de áreas periféricas e menos dinâmicas.

O processo de urbanização brasileiro, conforme já apresentado, intensificou-se a partir da década de 1930, impulsionado pela consolidação de centros metropolitanos emergentes. Esse fenômeno ensejou a adoção de medidas pontuais por parte do Estado com o intuito de mitigar os problemas decorrentes da rápida concentração populacional nas cidades. Apesar de algumas reformas significativas no campo político e econômico, não se verificou, durante esse período, a constituição de uma política urbana propriamente dita.

Entre as ações adotadas, destaca-se a promulgação de normas voltadas à regulação do mercado de locações urbanas, que dificultavam a retomada de imóveis pelos proprietários. Essas medidas foram justificadas como forma de conter o aumento dos aluguéis em um cenário de intensa pressão sobre a terra urbana, impulsionada pela crescente demanda habitacional. Contudo, tais mecanismos acabaram por desestimular o investimento privado no setor da construção civil, gerando efeitos colaterais adversos, como a ampliação do déficit habitacional nas áreas urbanas.

A escassez de habitações formais e a ausência de alternativas acessíveis promoveram o avanço de práticas informais de produção do espaço urbano. A autoconstrução tornou-se a principal estratégia de acesso à moradia para parcelas significativas da população de baixa renda. Em diversos casos, essa produção informal ocorreu em terrenos públicos ou em áreas tecnicamente inaptas à edificação segundo os parâmetros legais vigentes, como encostas, fundos de vale ou zonas de preservação ambiental. Essa dinâmica contribuiu para a consolidação de formas urbanas marcadas pela precariedade, ausência de infraestrutura básica e conflitos fundiários persistentes.

O verdadeiro debate sobre legislação de política urbana no Brasil, surge ao longo da década de 1970 e o começo dos anos 1980, conforme as mobilizações sociais que visavam combater o regime militar desempenharam um papel crucial para inserir a temática urbana no debate político. Diversas organizações, formadas em comunidades periféricas e alinhadas a

causas profissionais, de gênero e étnicas, uniram-se em uma articulação nacional. Essa união resultou na criação de uma proposta apresentada durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1986, materializada na Emenda Popular da Reforma Urbana. Em todo o território nacional, uma rede de movimentos populares emergiu, cada um com suas demandas particulares, mas que, juntos, fortaleceram uma luta coletiva mais ampla.

Segundo Ribeiro e Santos (1994), as mudanças no sistema jurídico municipal, após a Constituição de 1988, visavam implementar um padrão inovador de política e administração urbana: democrático no que se refere aos mecanismos e participantes das decisões governamentais, universal no tocante aos direitos sociais urbanos e equilibrado na distribuição dos encargos e despesas do processo de urbanização. Esses princípios serviram como base para a elaboração das legislações que se seguiram.

Com base nesse novo conjunto de ferramentas legais, os gestores públicos dispõem de recursos jurídicos para, se não resolver completamente, pelo menos mitigar um problema grave: a falta de moradia para a população de baixa renda, reduzindo as disparidades no acesso à terra urbanizada. A Constituição ainda ampliou as atribuições dos municípios para combater a especulação imobiliária e penalizar os especuladores. Os governantes podem utilizar medidas como a cobrança progressiva do IPTU, a obrigatoriedade de parcelamento ou construção em terrenos ociosos, e até mesmo a desapropriação.

De acordo com o artigo 182 da Constituição, em seu parágrafo 4º, o Poder Público Municipal tem a prerrogativa, por meio de lei específica para áreas incluídas no plano diretor, de exigir do proprietário de terrenos urbanos não edificadas, subutilizadas ou não aproveitadas que promova seu uso adequado, sob pena de sanções progressivas, como parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazos de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real de indenização e os juros legais.

A promulgação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, já citada anteriormente, constituiu um marco normativo significativo na institucionalização de uma política urbana orientada pela participação cidadã e pelo controle social das ações públicas. Essa legislação regulamentou dispositivos constitucionais sobre política urbana e introduziu diretrizes para a gestão democrática das cidades, estabelecendo mecanismos que conferem à população e às organizações civis representativas o direito de intervir nos processos de planejamento, execução e monitoramento de políticas de desenvolvimento urbano. Dentre esses mecanismos, elencados

especialmente no artigo 43, destacam-se os conselhos de política urbana, as audiências públicas, as conferências temáticas e a iniciativa popular de proposição legislativa.

O princípio subjacente ao Estatuto é o reconhecimento do chamado “direito à cidade” como condição essencial à cidadania, compreendendo o acesso universal a serviços públicos básicos, como abastecimento de água, saneamento, energia elétrica, mobilidade, educação e lazer. Essa concepção demanda a ampliação dos canais de diálogo entre Estado e sociedade, incentivando novas formas de participação ativa. Entretanto, a efetividade da norma depende, substancialmente, da incorporação de seus instrumentos pelos entes municipais, especialmente por meio dos Planos Diretores, os quais exigem aprovação legislativa. A experiência prática tem revelado obstáculos consideráveis à implementação plena do Estatuto, evidenciando resistências políticas e institucionais, notadamente em relação a instrumentos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, mesmo quando formalmente previsto.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou uma inflexão importante na estruturação da política urbana brasileira, ao consolidar uma abordagem integrada que superasse a fragmentação setorial das áreas de habitação, saneamento, mobilidade e uso do solo. A concepção ministerial brasileira, pioneira na América Latina, ampliou a capacidade institucional do Estado em coordenar ações estruturantes e responder aos desafios históricos de ausência de planejamento e descontinuidade administrativa. O caso da política habitacional é emblemático: após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1986, o setor foi submetido a sucessivas reorganizações, muitas vezes marcadas por dispersão de competências e ineficiência no uso dos recursos públicos. De acordo com Bonduki (2008), nesse período, a política habitacional esteve subordinada a, pelo menos, sete diferentes pastas ministeriais.

Em paralelo, articulava-se a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cuja formulação foi impulsionada por instâncias participativas, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que, na II Conferência das Cidades (2005), propôs uma leitura crítica do processo de urbanização brasileiro. Segundo o texto-base da conferência, tal processo foi historicamente caracterizado por distorções associadas à reprodução de um modelo de acumulação desigual e à perpetuação de mecanismos de exclusão e "espoliação urbana". A política urbana contemporânea, portanto, deve assumir como diretriz a superação das desigualdades socioespaciais, com atenção às particularidades de gênero, raça, classe e etnia. Um dos aspectos inovadores desse processo é a interlocução direta entre o Estado

e a sociedade civil organizada, mediante conferências e o funcionamento do Conselho das Cidades, o que demonstra uma tentativa de pluralização das instâncias decisórias.

Um marco decisivo nessa trajetória foi a aprovação, pelo Senado Federal, do Projeto de Lei nº 2.710/1992, de iniciativa popular, que deu origem à Lei Federal nº 11.124/2005. Essa legislação instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o respectivo Fundo (FNHIS), além de criar um conselho gestor para sua condução. A aprovação do projeto, após mais de uma década de tramitação, representou um avanço institucional e simbólico para os movimentos sociais urbanos.

A estruturação do Sistema Nacional foi acompanhada pela formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), coordenado pela Secretaria Nacional de Habitação. O PlanHab articula medidas de natureza normativa, financeira e institucional, e visa conferir coesão ao setor habitacional enquanto política de Estado. Em 2007, Estados e Municípios passaram a aderir ao SNHIS, compromisso que envolve não apenas a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, mas também a constituição de Fundos próprios e Conselhos Gestores locais, elementos fundamentais para o fortalecimento da política habitacional descentralizada e participativa.

As análises quantitativas e qualitativas mais recentes sobre a questão habitacional brasileira revelam que os déficits mais significativos estão concentrados em áreas urbanas densamente povoadas e, de forma mais aguda, entre os estratos de menor renda. Com base na metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no Brasil, em 2008, foi estimado em 5,546 milhões de unidades habitacionais, das quais aproximadamente 83,5% estavam localizadas em zonas urbanas (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

Além do número expressivo de domicílios ausentes, outro aspecto crítico refere-se à qualidade das habitações disponíveis à população de baixa renda. São frequentes as inadequações relativas aos padrões construtivos, à segurança da posse e à disponibilidade de infraestrutura urbana básica e equipamentos públicos. O déficit qualitativo mais recorrente diz respeito à carência de serviços essenciais de saneamento ambiental. Estima-se que 10,2 milhões de moradias urbanas — ou seja, 32,1% das unidades duráveis — apresentem, ao menos, uma insuficiência em relação a abastecimento de água, coleta de resíduos sólidos, esgotamento sanitário ou fornecimento de energia elétrica. Notavelmente, 60,3% dessas moradias pertencem a famílias com renda mensal de até três salários-mínimos.

Em resposta a esse cenário, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) foi concebido com horizonte estratégico até 2023, sendo revisado de acordo com os ciclos de elaboração dos

Planos Plurianuais (PPAs), nos anos de 2011, 2015 e 2019. A construção do PlanHab se organiza em três fases: (i) contextualização da realidade habitacional; (ii) formulação de cenários e definição de metas; e (iii) elaboração de planos de ação, estratégias e mecanismos de implementação. Os fundamentos que orientam esse processo incluem o reconhecimento da moradia adequada como um direito universal e instrumento de inclusão social, bem como a adoção de mecanismos de gestão democrática e participativa na formulação e execução da política habitacional (Ministério das Cidades, 2004). Os planos priorizam a população com renda entre zero e três salários-mínimos e seguem princípios como a garantia da função social da propriedade e da cidade; o reconhecimento das demandas específicas de grupos vulnerabilizados (como idosos, pessoas com deficiência, crianças e mulheres); o respeito à diversidade cultural; e o fortalecimento dos vínculos sociais e comunitários já estabelecidos.

A operacionalização dessas diretrizes, contudo, impõe exigências significativas ao nível municipal, especialmente no que tange à pactuação com a sociedade civil acerca das prioridades locais. Além disso, observa-se a presença de entraves institucionais que comprometem a execução das políticas. A atuação do Ministério das Cidades, responsável pelo planejamento, encontra limitações na medida em que o principal agente financeiro do setor, a Caixa Econômica Federal (CEF), está subordinado ao Ministério da Fazenda e atua sob a lógica do sistema financeiro. Conforme argumenta Bonduki (2008), embora a CEF possua capilaridade suficiente para alcançar todos os municípios brasileiros e disponha de programas estruturados, suas diretrizes operacionais estão ancoradas na lógica da bancarização, privilegiando critérios como comprovação de renda e capacidade de pagamento. Tal lógica representa uma barreira significativa ao atendimento da população em situação de maior vulnerabilidade econômica.

No tocante ao saneamento, a aprovação da Lei nº 11.445/2007 instituiu o marco legal do setor e possibilitou a formulação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). As metas estabelecidas pelo PLANSAB visam, entre outros objetivos, a universalização do acesso à água potável, ao esgotamento sanitário, ao manejo de resíduos sólidos e ao gerenciamento adequado das águas pluviais. Tais metas devem ser perseguidas por todos os entes federativos, abrangendo tanto as zonas urbanas quanto as áreas rurais. A política de saneamento parte do pressuposto da universalidade do atendimento, independentemente da classe social, do perfil socioeconômico ou da capacidade de pagamento, sendo orientada por princípios de qualidade, continuidade, integralidade, equidade e combate às desigualdades estruturais, incluindo as de gênero e raça (Ministério das Cidades, 2008).

Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de dinamizar a economia nacional por meio de investimentos em infraestrutura, destacando-se, entre eles, os setores de saneamento e habitação, especialmente no que tange à urbanização de assentamentos precários. O repasse de recursos aos entes subnacionais visava, além da melhoria da infraestrutura urbana, a promoção da geração de empregos e a movimentação da cadeia da construção civil.

Entretanto, o contexto socioeconômico sofreu alterações significativas a partir de 2009, em virtude da crise financeira internacional. O então presidente Luiz Inácio Lula da Silva minimizou seus efeitos potenciais no Brasil, classificando-os como uma "marolinha". Ainda assim, o governo federal adotou uma série de medidas anticíclicas, entre as quais se destaca a implementação do Programa "Minha Casa, Minha Vida" (PMCMV), instituído pela Lei nº 11.977/2009. Financiado majoritariamente pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), com dotação inicial de R\$ 14 bilhões e R\$ 500 milhões, respectivamente, o PMCMV foi concebido como instrumento de estímulo econômico com alto potencial de geração de emprego e renda. Esse tópico será abordado com maior profundidade na próxima sessão deste trabalho.

Apesar de seu escopo, o programa deslocou o eixo da política habitacional da esfera pública para o setor privado, centrando a execução nos empreendimentos apresentados por empresas diretamente à Caixa Econômica Federal, que passou a avaliar a viabilidade técnica e financeira dos projetos. Com isso, a lógica do mercado tornou-se preponderante, relegando a segundo plano os critérios sociais que deveriam nortear a política de habitação de interesse social. A atuação empresarial, voltada ao lucro, passou a ignorar, em muitos casos, os segmentos sociais mais necessitados, tal como previsto nos fundamentos do SNHIS e do PLNHIS. A insuficiência de terrenos urbanizados a preços acessíveis, sobretudo em regiões metropolitanas e grandes cidades, agravou ainda mais o quadro, resultando na persistência da exclusão habitacional de amplos contingentes populacionais, aqueles que habitam, nas palavras de Rolnik (1999b), as "cidades clandestinas" fora dos circuitos formais de planejamento urbano.

A política nacional de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, em conformidade com seus princípios fundamentais, propõe um conjunto abrangente de medidas estratégicas destinadas a assegurar, de forma equitativa e inclusiva, o acesso universal a núcleos urbanos ecologicamente equilibrados e socialmente justos. Dentre seus eixos prioritários, destaca-se a implementação de mecanismos de governança colaborativa, que envolvam

ativamente a população por meio de ferramentas de participação cidadã, fortalecendo assim os processos decisórios democráticos.

Além disso, a política promove uma articulação multissetorial entre entidades governamentais em todas as esferas (federal, estadual e municipal), o setor empresarial, organizações da sociedade civil e outros atores relevantes, com o objetivo de harmonizar os esforços de urbanização em prol do bem-estar coletivo. Essa cooperação visa não apenas à otimização dos recursos disponíveis, mas também à correção de desigualdades socioespaciais e à mitigação dos impactos ambientais decorrentes da expansão urbana desordenada.

Outro aspecto crucial é o estabelecimento de um modelo de planejamento integrado, que contemple tanto o desenvolvimento sustentável das cidades quanto a organização territorial de forma equilibrada. Isso inclui a distribuição racional da população, a localização estratégica de atividades produtivas e a gestão eficiente do território municipal e de suas zonas de influência, de modo a prevenir desequilíbrios regionais, reduzir disparidades econômicas e preservar os ecossistemas naturais.

Dessa forma, a política busca não apenas reorientar o crescimento urbano, mas também reparar distorções históricas, garantindo que a urbanização ocorra de maneira harmoniosa, inclusiva e ambientalmente responsável, em benefício das gerações presentes e futuras.

3.2 CONFLITO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL: SURGIMENTO E FORMAS DE RESOLUÇÃO

Realizadas as necessárias apresentações históricas dos surgimentos dos direitos estudados nesse trabalho, e a análise da política urbanística no Brasil, segue-se agora para entender os conflitos que surgem entre os direitos fundamentais. Como já mencionado na subseção anterior, não existe no ordenamento jurídico brasileiro algo que possa ser considerado um direito absoluto. Mesmo aqueles considerados como direitos fundamentais possuem caráter absoluto sobre outros direitos de mesma natureza. É o que Marcelo Buzaglo Dantas explica, em sua obra *Direito Ambiental de Conflitos*:

Antes de prosseguir, é fundamental demonstrar que, por mais relevante que seja o direito fundamental protegido, tanto que erigido a nível constitucional, ele não está infenso a eventualmente ser superado por outro direito que se situa na mesma posição hierárquica, em um determinado caso concreto de colisão. É que, ao contrário do que pode parecer — especialmente para aqueles que representam determinado segmento —, não há direitos absolutos, sendo que os interesses defendidos por um grupo, por mais legítimos que sejam, nem sempre irão prevalecer sobre outro(s) interesse(s),

estes que, por sua vez, também poderão ser mitigados em determinadas situações. (Dantas, 2017, p. 41)

O estudo dos direitos fundamentais inevitavelmente conduz à análise das tensões que surgem quando mais de um direito entra em rota de colisão. A Constituição reconhece uma pluralidade de bens jurídicos com igual relevância normativa e dotados de especial proteção, mas essa multiplicidade, embora necessária para assegurar uma ordem democrática abrangente e plural, traz consigo o problema da harmonização prática entre garantias que, não raramente, se mostram antagônicas em situações concretas.

O conflito entre direitos fundamentais não significa a negação de qualquer deles, tampouco implica a existência de hierarquia absoluta entre os direitos previstos no texto constitucional. Todos os direitos fundamentais compartilham de uma dignidade normativa equivalente, mas, na prática social e jurídica, determinadas circunstâncias revelam incompatibilidades aparentes, em que a plena realização de um direito pode gerar a restrição de outro.

Casos envolvendo liberdade de expressão, honra, privacidade, liberdade religiosa e função social da propriedade são os exemplos mais recorrentes na jurisprudência. O STF, por exemplo, na ADPF 130, ao analisar a antiga Lei de Imprensa, reconheceu a centralidade da liberdade de expressão, mas sem atribuir-lhe caráter absoluto, afirmando que ela deve coexistir com direitos como a honra e a privacidade.

Na ADPF 54, que tratou da possibilidade de interrupção da gravidez em casos de anencefalia, o Tribunal decidiu pela prevalência da dignidade e da autonomia da mulher, em detrimento da proteção da vida potencial do feto. Já na ADPF 187, sobre a realização das “marchas da maconha”, reconheceu-se a legitimidade da manifestação como forma de liberdade de expressão e de reunião, afastando o enquadramento como apologia ao crime.

No âmbito internacional, a Corte Europeia de Direitos Humanos, em *Von Hannover vs. Alemanha*, limitou a atuação da imprensa para proteger a vida privada, e no caso *Handyside vs. Reino Unido* reafirmou o caráter essencial da liberdade de expressão, mesmo em face da moral pública. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso “*La Última Tentación de Cristo*”, vedou a censura prévia sob pretexto de proteção à moral.

Um dos campos mais férteis para compreender o conflito entre direitos fundamentais é o que envolve os direitos à moradia, à propriedade privada e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esses direitos estão todos expressamente previstos na Constituição de 1988, mas sua efetivação simultânea muitas vezes é difícil.

Como apresentado anteriormente, o direito à moradia é consagrado no art. 6º da Constituição como direito social fundamental. O direito de propriedade, por sua vez, está previsto no art. 5º, XXII, mas imediatamente condicionado pela função social da propriedade (art. 5º, XXIII e art. 170, III). Já o direito ao meio ambiente equilibrado é assegurado no art. 225, que impõe tanto ao Poder Público quanto à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Esses três direitos frequentemente entram em choque em situações de ocupações urbanas irregulares em áreas ambientalmente frágeis, em que famílias de baixa renda reivindicam o direito à moradia, mas a ocupação compromete a preservação ambiental e invade propriedades privadas.

Também ocorre o choque entre esses direitos em conflitos fundiários rurais, em que comunidades tradicionais ou assentamentos agrícolas enfrentam grandes proprietários rurais, e a exploração econômica pode ameaçar ecossistemas essenciais. Além dos dois exemplos, o conflito pode ocorrer em projetos habitacionais do Estado, que precisam conciliar o fornecimento de moradia digna com a preservação ambiental e os limites de propriedade privada já estabelecidos.

Quando ocorrem o conflito entre esses direitos, conforme Marcelo Buzaglo Dantas em *Direito Ambiental dos Conflitos* (2017, p. 46), a maneira mais adequada para solução seria a harmonização, de forma que os direitos em conflitos possam prevalecer, sem a necessidade de afastar a incidência deles no caso concreto. Essa visão é sustentada por Canotilho também:

Apontam para a necessidade de as regras do direito constitucional de conflitos deverem construir-se com base na harmonização de direitos, e, no caso de isso ser necessário, na prevalência (ou relação de prevalência) de um direito ou bem em relação a outro. Todavia, uma eventual relação de prevalência só em face das circunstâncias concretas e depois de um juízo de ponderação se poderá determinar, pois só nestas condições é legítimo dizer que um direito tem mais peso do que outro, ou seja, um direito prefere outro em face das circunstâncias do caso (Canotilho, 2003, p. 1274).

Alexandre de Moraes concorda com a aplicação da harmonização, e se aprofunda na sustentação:

Os direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição Federal, portanto, não são ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (Princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas).

Desta forma, quando houver conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual (contradição dos princípios), sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua. (Moraes, 2024, p. 61).

Quando o conflito envolve o direito fundamental ao meio ambiente e outro direito fundamental, deve-se buscar a solução sempre que possível através da harmonização. Essa afirmação vai de encontro com o artigo 170, II, III, e VI da Constituição Federal e o artigo 2º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Assim leciona Fernanda de Salles Cavedon:

Assim, a decisão que privilegie totalmente o Direito de Propriedade, anulando do direito da Sociedade de ver mantida a integridade das Áreas de Preservação Permanente; ou que privilegie o Direito ao Meio Ambiente, anulando completamente o Direito de Propriedade, podem ser consideradas decisões arbitrárias, por ferirem o núcleo essencial de tais direitos. São decisões que se mantêm nos extremos, não alcançando o meio-termo que caracteriza a decisão justa. (Cavedon, 2003, p. 155).

A possibilidade de harmonização em conflitos entre direitos fundamentais não se limita somente a teoria ou doutrina jurídica, já foi aceita e utilizada pelos tribunais brasileiros. O TRF da 4ª Região, no julgamento de embargos infringentes nº 2005.04.01.032019-0/SC, reformou sentença que havia julgado procedente pedido formulado em ação civil pública com o objetivo de demolir residência situada em área de preservação permanente. A ementa do acórdão saiu da seguinte forma:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMBARGOS INFRINGENTES. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE. DIREITO À MORADI. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PONDERAÇÃO. DESIGNAÇÃO DE NOVO LOCAL PARA HABITAÇÃO DA FAMÍLIA.

- O direito fundamental à moradia perpassa pela dignidade da pessoa humana. Este princípio da dignidade da pessoa humana constante no inciso III, do art. 1º da Constituição Federal é um dos fundamentos do Estado brasileiro.

- O que se revela mais adequado aos fins pretendidos, com relação ao direito à moradia, é a determinação de que a desocupação ocorra após o Poder Público local designar um lugar apto à moradia do réu e sua família, porquanto a determinação de desocupação não pode ser adotada, sem que se observe a maior eficácia do direito à moradia.

Nesta ocasião, o Tribunal reconheceu que o direito à moradia não poderia ser ignorado, ainda que se tratasse de ocupação em área ambientalmente sensível. A Corte entendeu que o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal) exige que a desocupação somente ocorra após o Poder Público indicar local adequado para o reassentamento da família. Dessa forma, evitou-se que a ordem judicial resultasse na simples remoção dos ocupantes, sem alternativa habitacional, o que configuraria violação ao núcleo essencial do direito social à moradia (art. 6º da CF/88). Uma aplicação exemplar da harmonização entre direitos fundamentais.

Nesse contexto, a decisão dialoga com a perspectiva pós-positivista de Luís Roberto Barroso (2010, p. 247-250), que defende a necessidade de uma leitura moral da Constituição, na qual a dignidade da pessoa humana orienta a interpretação e aplicação do direito

constitucional. A postura adotada pelo Tribunal afasta a lógica meramente formal de proteção ambiental e incorpora valores constitucionais substantivos que asseguram condições mínimas de vida digna à família afetada.

Entretanto, existem casos em que é impossível a harmonização dos direitos fundamentais em conflitos e somente um pode prevalecer. São nessas situações em que se aplica uma relação de precedência e o princípio da proporcionalidade. Alexy explica que:

A solução para essa colisão consiste no estabelecimento de uma relação de precedência condicionada entre os princípios, com base nas circunstâncias do caso concreto. Levando-se em consideração o caso concreto, o estabelecimento de relações de precedências condicionadas consiste na fixação de condições sob as quais um princípio tem precedência em face do outro. Sob outras condições, é possível que a questão de precedência seja resolvida da forma contrária

(...).

Esses interesses não têm um peso quantificável. Por isso, é necessário indagar o que se quer dizer quando se fala em “pesos”. O conceito de relação condicionada de precedência oferece uma resposta simples. Em um caso concreto, o princípio P1 tem um peso maior que o princípio colidente P2 sob as condições C, presentes nesse caso concreto. (Alexy, 2017, p. 96 - 97).

Na mesma linha, Luís Roberto Barroso elucida:

A denominada ponderação de valores ou ponderação de interesses é a técnica pela qual se procura estabelecer peso relativo de cada um dos princípios contrapostos. Como não existe um critério abstrato que imponha a supremacia de um sobre o outro, deve-se, à vista do caso concreto, fazer concessões recíprocas, de modo a produzir um resultado socialmente desejável, sacrificando o mínimo de cada um dos princípios ou direitos fundamentais em oposição. (Barroso, 2009, p. 332).

Na questão do princípio da proporcionalidade, ou sopesamento, Alexy divide em três passos principais a aplicação:

No primeiro, é avaliado o grau de não satisfação ou afetação de um dos princípios. Depois, em um segundo passo, avalia-se a importância da satisfação do princípio colidente. Por fim, em um terceiro passo, deve ser avaliado se a importância da satisfação do princípio colidente justifica a afetação ou a não satisfação do outro princípio. (Alexy, 2017, p. 594).

A utilização da proporcionalidade ou sopesamento é a maneira mais utilizada para solução de conflitos envolvendo direitos fundamentais no Direito brasileiro. Pois, nos casos concretos, na grande maioria das vezes será quase que impossível harmonizar os direitos colidentes.

No Brasil, a jurisprudência já enfrentou dilemas e utilizou o sopesamento. No RE 422.349/SP, o STF analisou uma ocupação em área de preservação permanente. A ementa da decisão ficou a seguinte:

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral. Usucapião especial urbana. Interessados que preenchem todos os requisitos exigidos pelo art. 183 da Constituição Federal. Pedido indeferido com fundamento em exigência supostamente imposta pelo

plano diretor do município em que localizado o imóvel. Impossibilidade. A usucapião especial urbana tem raiz constitucional e seu implemento não pode ser obstado com fundamento em norma hierarquicamente inferior ou em interpretação que afaste a eficácia do direito constitucionalmente assegurado. Recurso provido. 1. Módulo mínimo do lote urbano municipal fixado como área de 360 m2. Pretensão da parte autora de usucapir porção de 225 m2, destacada de um todo maior, dividida em composesse. 2. Não é o caso de declaração de inconstitucionalidade de norma municipal. 3. Tese aprovada: preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote). 4. Recurso extraordinário provido. (STF - RE: XXXXX RS, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 29/04/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/08/2015)

Neste julgado, o Tribunal reconheceu a gravidade da questão social da moradia, mas afirmou que a proteção ambiental tem caráter de direito fundamental de terceira geração, devendo prevalecer em situações de dano irreversível ao meio ambiente. Ao mesmo tempo, o STF destacou que cabe ao Poder Público implementar políticas habitacionais que ofereçam alternativas adequadas às populações vulneráveis.

Mesma situação pode ser observada na Apelação Civil Nº 0003995-42.2013.4.03.6112/SP do TRF 3, conforme a ementa abaixo:

APELAÇÃO. PROCESSO CIVIL. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO E NULIDADE. COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. PONDERAÇÃO. PROPORCIONALIDADE. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. CONSTRUÇÃO ANTERIOR À PREVISÃO LEGAL. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO DE APELAÇÃO DOS RÉUS PARCIALMENTE PROVIDO. REMESSA OFICIAL E RECURSOS DA UNIÃO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NÃO PROVIDOS.

1- Não obstante a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) silencie a respeito, a r. sentença deve ser submetida ao reexame necessário, em interpretação analógica do art. 19 da Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular).

2 - Trata-se de remessa oficial, tida por interposta, e de recursos de apelação interpostos pelo Ministério Público Federal (fls. 253/267), pela União Federal (fls. 275/283) e por Pedro Marques e Maria Neide de Abreu Marques (fls. 281/289) contra sentença proferida pelo r. Juízo da 2ª Vara Federal de Presidente Prudente, em Ação Civil Pública (fls. 305/316), na qual foi acolhida parcialmente a pretensão deduzida pelo Parquet, de apuração e recuperação de dano ambiental em Área de Preservação Permanente, causada por edificação localizada às margens do Rio Paraná, no município de Rosana-SP.

3 - A referida Ação Civil Pública foi ajuizada pelo Ministério Público Federal em face de Pedro Marques e Maria Neide de Abreu Marques, que os réus são possuidores de imóvel situado em área de preservação permanente (Lote nº 145, posteriormente renumerado para 147, na Avenida Erivelton Francisco de Oliveira, s/nº, no bairro Beira-Rio, no município de Rosana /SP, localizado em faixa de 500 metros a partir do maior leito sazonal do rio Paraná), sem autorização.

4 - Não é possível o acolhimento do pedido de unificação de todas as Ações Cíveis Públicas sobre o tema, uma vez que a reunião dos inúmeros feitos para a decisão conjunta, prejudicaria a economia processual e segurança jurídica, implicando em tumulto e morosidade resultante do elevado número de litigantes e das particularidades de cada imóvel.

5 - Não é necessária a participação do município de Rosana, uma vez que o caso em exame trata de danos ambientais e o dever de reparação, não sendo possível demonstrar de plano o interesse do município de Rosana, bem como a possibilidade

do município de Rosana ser responsabilizado pelo dano ambiental. Nulidade inexistente.

6 - Rejeição da preliminar da prescrição. A pretensão reparatória ambiental é imprescritível, visto que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é fundamental. A imprescritibilidade se adequa à previsão constitucional de garantia de um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Precedentes do E. Superior Tribunal de Justiça.

7 - Apesar de não ser possível acolher a preliminar de prescrição, de rigor reconhecer o direito dos réus à moradia, garantindo o direito de permanecerem no local.

8 - Analisando o conjunto probatório constante nos autos, não restou evidenciado que a construção tenha sido feita irregularmente, após a área ser considerada como área de preservação permanente. Conforme se extrai das alegações e documentos constantes nos autos, a construção distante quase 200 metros da margem do rio, existe no local há, aproximadamente, 50 anos e os réus residem no local há 40 (quarenta) anos.

9 - O direito de construir é regulado pela lei vigente à época de seu exercício. Assim a legislação aplicável ao caso deve ser a da época do fato que provocou o dano ambiental, aplicando-se o princípio do tempus regit actum.

10 - A legislação vigente à época da construção, estabelecia como área de preservação permanente a distância de 100 da margem do rio (redação inicial da Lei nº 4.771/65).

11 - Considerando que o imóvel foi construído à aproximadamente 200 metros da margem do rio, não há como se afirmar que à época a construção foi feita de forma irregular e clandestina, desobedecendo as normas ambientais vigentes.

12 - Diante da peculiaridade do caso em tela, deve ser feita uma ponderação dos direitos fundamentais aplicando-se o princípio da proporcionalidade. Saliente-se que, nos casos que envolvem, de um lado, o direito à vida digna, à propriedade, à moradia e, de outro, o direito à preservação do meio ambiente, não se pode afirmar que um sempre prevalecerá frente ao outro, devendo a solução ser dada conforme a situação concreta. Analisar e julgar o caso somente pela ótica do direito ambiental, como que reconhecendo que esse assumiria maior importância por sua violação acarretar danos a toda coletividade, é adotar uma posição desarrazoada e extremista, que ignora as necessidades sociais e a função socioambiental da propriedade.

13 - Cabe enfatizar que não se desconhece que a proteção do meio ambiente erige-se como direito fundamental expressamente reconhecido pela Constituição Federal (artigo 225), assim como um direito humano reconhecido em diversos tratados internacionais. Entretanto, não se pode olvidar da proteção constitucional ao direito à moradia, e à propriedade (artigos 5º e 6º, da Constituição Federal), os quais estão relacionados diretamente com a dignidade da pessoa humana.

14 - Não restam dúvidas que a proteção ambiental é necessária e urgente; todavia, no caso em tela, é imperiosa a consideração dos direitos à moradia e à vida digna, como também são urgentes e essenciais para a preservação da dignidade da pessoa humana. Renegar esses direitos ou colocá-los sempre em segundo plano, frente ao direito ambiental, é possibilitar uma solução jurídica incorreta quanto à interpretação sistemática do direito, ao princípio da harmonização, ao princípio da proporcionalidade e à força normativa da Constituição Federal.

15 - Com efeito, diante do conflito de direitos, como no caso concreto, deve ser feita uma ponderação buscando a solução mais razoável e justa, utilizando o princípio da proporcionalidade.

16 - Diante da situação em exame, exigir dos apelantes que desocupem o imóvel, e ainda promova a reparação ambiental decorrente da construção, a qual não há provas de que foi feita em desconformidade com a lei, é deixá-los totalmente desamparados e sem qualquer alternativa, ressaltando-se que os réus são materialmente carentes. Cabe salientar, que não se está aqui garantindo um direito à agressão ambiental, mas apenas afirmando que não é razoável impedir a utilização da área pelos apelantes.

17 - Assim, de rigor a reforma da sentença, para garantir o direito à moradia dos apelantes, mantendo-se apenas a obrigação de não fazer, não podendo os apelantes realizarem novas construções e novas degradações ambientais, conforme o Código Florestal Lei nº 12.651/12.

18 - Preliminares rejeitadas. Remessa oficial e recursos de apelação do Ministério Público Federal e da União Federal não providos. Recurso de apelação de Pedro Marques e Maria Neide de Abreu Marques parcialmente provido.

A decisão diz respeito a uma Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal para apurar e reparar suposto dano ambiental causado por edificações localizadas em Área de Preservação Permanente (APP) às margens do Rio Paraná, no município de Rosana-SP. O Judiciário enfrentou quatro direitos constitucionais em tensão: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado versus o direito à moradia, propriedade e dignidade da pessoa humana.

O Tribunal reafirmou que a pretensão reparatória ambiental é imprescritível, dada a natureza difusa e transcendente do direito ao meio ambiente equilibrado Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Também reconheceu direitos processuais dos réus, como a assistência judiciária gratuita, e confirmou que a lei aplicável é aquela vigente à época da construção (princípio *tempus regit actum*).

A parte central da decisão está na adoção de ponderação como técnica de solução da colisão entre direitos. O Tribunal entendeu que não se pode absolutizar um direito em detrimento de outro, devendo a solução atentar às circunstâncias concretas do caso Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Com base nessa fundamentação, o Tribunal reformou parcialmente a sentença original, preservando o direito à moradia da família, sobretudo devido à antiguidade da ocupação (construção com cerca de 50 anos, residência da família há 40 anos), e à condição socioeconômica dos ocupantes (materialmente carentes) Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Ao mesmo tempo, manteve a obrigação de não realizar novas construções ou degradações ambientais sem autorização dos órgãos competentes.

Tal julgado vai de encontro ao lecionado por Virgílio Afonso da Silva:

Quando uma medida estatal implica intervenção no âmbito de proteção de um direito fundamental, necessariamente essa medida deve ter como objetivo um fim constitucionalmente legítimo, que, em geral, é a realização de outro direito fundamental. Aplicar a regra da proporcionalidade, nesses casos, significa iniciar com uma primeira indagação: A medida adotada é adequada para fomentar a realização do objetivo perseguido. (Silva, 2009, p. 169 - 170).

Embora a ponderação seja o critério predominante na solução de conflitos entre direitos fundamentais, sua aplicação não é isenta de críticas. Uma das principais objeções é a de que a técnica confere excessiva discricionariedade aos magistrados, permitindo que decisões sejam tomadas com base em preferências pessoais, sob o manto de um discurso de proporcionalidade. Isso poderia gerar subjetivismo judicial, insegurança jurídica e desigualdade no tratamento de casos semelhantes.

Outra crítica importante refere-se ao déficit democrático. Como o Judiciário não é órgão eleito, a substituição da vontade do legislador por decisões judiciais de grande impacto social, como em casos envolvendo políticas habitacionais, ambientais ou de liberdade de expressão, pode gerar tensões entre democracia representativa e jurisdição constitucional. Por essas razões, a ponderação deve ser aplicada com extrema cautela, acompanhada de uma fundamentação rigorosa, transparente e verificável. A adoção de parâmetros claros, como a máxima proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais e a exigência de medidas compensatórias quando um direito for restringido, são instrumentos para reduzir o risco de arbitrariedade.

O conflito entre direitos fundamentais é um fenômeno inevitável em sociedades democráticas complexas e pluralistas. Os casos envolvendo moradia, propriedade privada e meio ambiente são exemplares: revelam que não basta proclamar direitos em abstrato, mas é preciso construir soluções concretas que conciliem valores constitucionais em tensão. O papel do intérprete constitucional, nesse cenário, é buscar o equilíbrio e a harmonização, sem absolutizar direitos, mas também sem esvaziar seus conteúdos essenciais. A crítica à ponderação lembra que esse processo exige cautela e compromisso democrático. Assim, longe de fragilizar a Constituição, a colisão de direitos mostra sua vitalidade, desafiando constantemente o Direito a produzir soluções criativas, equilibradas e compatíveis com a dignidade da pessoa humana e a sustentabilidade do meio ambiente.

Em casos em que a análise do conflito não é feita da maneira adequada, o racismo ambiental pode surgir, impulsionado pelas contradições. A resolução de possíveis conflitos também pode ocorrer através de legislações apropriadas, que visam amenizar as diferenças em alcançar direitos fundamentais, antes de existirem os conflitos. Um exemplo dessas legislações é o Programa Minha Casa Minha Vida, que na teoria serviria para garantir o direito à moradia, mas na prática aumentou o racismo ambiental no Brasil. O racismo ambiental decorrente das análises e aplicações inadequadas dos direitos fundamentais à moradia, propriedade e meio ambiente será objeto da sessão seguinte, a última do presente trabalho.

4 O RACISMO AMBIENTAL NA POLÍTICA URBANA COMO CONSEQUÊNCIA DO CONFLITO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A compreensão do racismo ambiental no Brasil exige a superação de análises simplificadoras que o tratam apenas como resultado da pobreza, da ausência de planejamento urbano ou de falhas administrativas pontuais. Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, o fenômeno apresenta raízes mais profundas e estruturais, relacionadas ao modo como o Estado brasileiro historicamente organiza o território, distribui direitos e administra os conflitos entre interesses sociais, econômicos e ambientais. É nesse contexto que se insere o presente capítulo, cujo objetivo central é examinar o racismo ambiental como uma consequência direta e sistemática do conflito entre direitos fundamentais.

A Constituição Federal de 1988 consagrou um amplo catálogo de direitos fundamentais, dentre os quais se destacam, para os fins desta pesquisa, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à moradia e o direito à propriedade privada. Esses direitos possuem igual dignidade normativa e compõem o núcleo essencial do Estado Democrático de Direito. Todavia, sua coexistência não se dá de forma harmônica e automática. Ao contrário, na prática social e institucional, tais direitos frequentemente entram em tensão, exigindo processos de ponderação e escolhas políticas que definem quem terá acesso efetivo à cidade, aos serviços públicos e a um ambiente saudável.

Essas escolhas, entretanto, não ocorrem em um cenário neutro. O Brasil é uma sociedade marcada por profundas desigualdades raciais e socioeconômicas, construídas ao longo de séculos de escravidão, exclusão e segregação territorial. Assim, a forma como o Estado resolve os conflitos entre moradia, propriedade e meio ambiente acaba sendo atravessada por estruturas de poder e por padrões históricos de discriminação. O resultado desse processo é a produção de decisões e políticas públicas que, ainda que formalmente universais, distribuem de maneira desigual os benefícios urbanos e os riscos ambientais, afetando de modo desproporcional populações negras, indígenas e periféricas.

É precisamente nessa intersecção entre direitos fundamentais em conflito e desigualdades estruturais que emerge o racismo ambiental. Diferentemente de uma leitura que o reduz a atos intencionais de discriminação, o racismo ambiental deve ser entendido como um fenômeno sistêmico, decorrente da aplicação seletiva das normas, da priorização de determinados interesses econômicos e da invisibilização histórica de grupos socialmente vulneráveis. Ele se manifesta na localização de empreendimentos poluentes em territórios marginalizados, na remoção de comunidades pobres em nome da proteção ambiental, na

ausência de infraestrutura básica em áreas periféricas e na flexibilização das regras urbanísticas quando estas incidem sobre populações racializadas.

Dessa forma, este capítulo parte do pressuposto de que o racismo ambiental não é um problema externo ao sistema jurídico e às políticas urbanas, mas um produto de sua própria lógica de funcionamento. A análise aqui desenvolvida buscará demonstrar que o conflito entre os direitos fundamentais à moradia, à propriedade privada e ao meio ambiente, quando mediado por instituições inseridas em uma sociedade racialmente desigual, tende a reproduzir e aprofundar injustiças socioambientais.

Para alcançar esse objetivo, inicialmente serão revisitados os principais conceitos teóricos que fundamentam a noção de racismo ambiental, bem como sua relação com as categorias de racismo estrutural, institucional e sistêmico. Em seguida, será analisado de que maneira a colisão entre direitos fundamentais se materializa nas políticas urbanas e habitacionais brasileiras, com especial atenção às decisões estatais que impactam a distribuição territorial de riscos e oportunidades. Por fim, serão discutidas as implicações jurídicas e políticas desse fenômeno, evidenciando a necessidade de uma abordagem que incorpore explicitamente a dimensão racial na interpretação do direito e na formulação das políticas públicas.

Assim, o presente capítulo pretende demonstrar que o racismo ambiental, longe de ser um desvio ou uma anomalia, constitui uma consequência lógica de um modelo de cidade e de Estado que, ao administrar conflitos entre direitos fundamentais sem considerar as desigualdades históricas, termina por reforçar a exclusão daqueles que sempre estiveram à margem do acesso pleno à cidadania.

4.1 RACISMOS E JUSTIÇAS: CONCEITOS E EXPLICAÇÕES COMPLEMENTARES

A compreensão do racismo ambiental, tema central desta seção final da dissertação, exige a análise rigorosa de uma série de conceitos fundamentais, sem os quais o fenômeno não pode ser adequadamente interpretado. Racismo, racismo estrutural, institucional e sistêmico, bem como justiça, justiça social e justiça ambiental, são categorias teóricas que se inter-relacionam e formam a base analítica necessária para compreender como desigualdades históricas e estruturais se projetam sobre o território urbano e sobre os conflitos entre o direito à moradia, à propriedade e ao meio ambiente.

O objetivo deste item é, portanto, apresentar tais conceitos de forma aprofundada, com fundamentação científica consolidada, demonstrando como cada um deles se articula com a hipótese geral da pesquisa: a de que o conflito entre direitos fundamentais contribui para a perpetuação e o agravamento do racismo ambiental no Brasil, sobretudo no contexto da política urbana e habitacional.

A análise aqui empreendida dialoga diretamente com autores consagrados, como Benjamin Chavis Jr., Robert Bullard, Malcolm Ferdinand, Joan Martínez Alier, Milton Santos, Raquel Rolnik e Silvio Almeida além de outras referências da sociologia, da geografia, do direito e dos estudos ambientais.

O racismo pode ser compreendido, de maneira geral, como uma forma de dominação que atribui hierarquias a grupos humanos a partir de características racializadas, sejam elas biológicas, fenotípicas, culturais ou históricas. Silvio Almeida afirma que o racismo não deve ser entendido apenas como preconceito individual, mas como um “sistema de opressão que produz e reproduz desigualdades através de instituições, ideologias e práticas sociais” (Almeida, 2019, p. 28).

Isso significa que o racismo não é um fenômeno pontual, mas um modo de organização da sociedade, que estrutura oportunidades, acessos e vulnerabilidades de forma desigual e sistematicamente desfavorável às populações negras, indígenas e não brancas.

No Brasil, esse processo possui raízes profundas no legado colonial, escravocrata e de políticas estatais que, ao longo da República, mantiveram a população negra à margem do acesso a direitos fundamentais como educação, saúde, moradia digna e mobilidade social. Como demonstram Florestan Fernandes (1978) e Kabengele Munanga (2004), a abolição da escravidão não significou inclusão, mas sim a reorganização das desigualdades sob novas formas.

A relação entre racismo e território também é histórica. Desde o pós-abolição, negros foram empurrados para as periferias, para moradias precárias e para regiões ambientalmente degradadas, como mostram os estudos de Raquel Rolnik (2015) e de Milton Santos (1993). Esse padrão não apenas persiste, mas se atualiza nas lógicas urbanísticas, fundiárias e ambientais contemporâneas.

O conceito de racismo estrutural, amplamente trabalhado por Silvio Almeida (2019), refere-se à forma como o racismo organiza as estruturas sociais, isto é, as instituições, normas, práticas, valores e imaginários que orientam o funcionamento da sociedade. Para o autor, “O racismo estrutural é o modo normal pelo qual a sociedade opera; não é um desvio,

mas um produto de sua própria organização política, econômica e jurídica.” (Almeida, 2019, p. 45)

Nessa perspectiva, a desigualdade racial deixa de ser um acidente e passa a ser um elemento constitutivo da sociedade moderna, articulando-se com o mercado de trabalho, a distribuição territorial da população, as políticas públicas, o sistema de justiça, a lógica de produção e reprodução do espaço urbano.

Para compreender os conflitos entre moradia, propriedade e meio ambiente, é necessário reconhecer que tais direitos sempre foram distribuídos desigualmente na sociedade brasileira, justamente porque sua operacionalização se deu dentro de estruturas racializadas.

Assim, o racismo estrutural é a base sobre a qual se assentam formas específicas de racismo que se manifestam em instituições e sistemas, como o racismo institucional e o racismo sistêmico, e também nas dinâmicas ambientais e urbanas.

O racismo institucional é a manifestação do racismo no interior das instituições públicas e privadas, seja por ação, omissão ou negligência. De acordo com a definição clássica da Comissão Macpherson (1999), incorporada por estudiosos brasileiros: “Racismo institucional é a falha coletiva de uma organização em prover um serviço adequado ou profissional às pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica.” (Macpherson, 1999, tradução nossa).

No campo da política urbana e habitacional, o racismo institucional se revela, por exemplo: na menor oferta de políticas públicas em territórios negros e periféricos; na seletividade do Estado ao remover determinadas populações em nome da proteção ambiental; na localização de equipamentos poluentes em áreas racializadas; na falta de fiscalização ambiental em regiões onde vivem populações vulneráveis.

Pesquisadores como Raquel Rolnik (2015) e Gilberto Velho (1994) demonstram como as instituições urbanísticas brasileiras operam historicamente com critérios racializados de controle territorial, favorecendo elites brancas e penalizando populações negras. Esse conceito é central para entender o racismo ambiental, pois a distribuição desigual de riscos e benefícios ambientais é, em grande medida, consequência de decisões institucionais.

O racismo sistêmico se refere à articulação entre diversas instituições e estruturas, que, juntas, produzem um resultado racialmente desigual. Almeida (2019) descreve essa categoria como a sobreposição de práticas, normas e interesses que, combinados, tornam impossível atribuir a desigualdade racial a um único órgão, agente ou setor.

O racismo é sistêmico quando: o mercado de trabalho precariza populações negras; a política urbana empurra essas populações para áreas de risco; o Estado falha em oferecer saneamento básico, energia, transporte e regularização fundiária; o sistema de justiça criminaliza informalidades inerentes à pobreza; as políticas ambientais ignoram as necessidades e direitos de comunidades racializadas.

Esse conjunto de fatores cria um ciclo de vulnerabilização, no qual os indivíduos são expostos simultaneamente à desigualdade econômica e à degradação ambiental. Como destaca Milton Santos: “O território usado é um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações.” (Santos, 1993, p. 63).

O conceito de justiça é central para qualquer discussão sobre direitos fundamentais e conflitos entre eles. No âmbito jurídico, a justiça pode ser entendida como a realização concreta da igualdade material e da dignidade da pessoa humana. Autores como Robert Alexy (2017, p. 33) e Ingo Sarlet (2003, p. 411) afirmam que a justiça está profundamente vinculada à eficácia dos direitos fundamentais e à harmonização de interesses coletivos e individuais.

Para Alexy (2017, p. 146), os princípios constitucionais, como o direito à moradia, à propriedade e ao meio ambiente, são normas que expressam mandados de otimização, exigindo que o Estado realize a justiça dentro dos limites do possível. Já Sarlet (2003, p. 30-60) destaca que a dignidade da pessoa humana é o núcleo axiológico da Constituição de 1988, orientando a interpretação de todos os direitos fundamentais.

No contexto desta dissertação, a justiça deve ser compreendida como: igualdade no acesso a direitos; proteção de populações vulneráveis; garantia de condições mínimas de existência digna; distribuição equitativa de riscos e benefícios sociais.

Esses elementos são essenciais para compreender a noção de justiça ambiental, categoria analítica indispensável para estudar o racismo ambiental.

A justiça social é o princípio segundo o qual a sociedade deve garantir a todos os indivíduos condições básicas de existência, participação e desenvolvimento. Rawls (2003), em sua teoria da justiça como equidade, no Capítulo II, afirma que a justiça social exige políticas redistributivas capazes de corrigir desigualdades históricas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, especialmente em seus artigos 1º, 3º e 6º, estabelece a justiça social como fundamento da ordem jurídica, ao defender: erradicação da pobreza; redução das desigualdades sociais e regionais; promoção do bem de todos; proteção social ampla.

No entanto, autores como Santos (1993), Rolnik (2015) e Alier (2018) destacam que a justiça social nunca se realizou plenamente no território brasileiro, especialmente porque a formação urbana e fundiária do país se estruturou sobre dinâmicas raciais e coloniais. Assim, a justiça social é também justiça racial: não há igualdade possível sem o combate às desigualdades raciais estruturais.

A justiça ambiental surge como campo de estudo e movimento social nos Estados Unidos, na década de 1960, liderado por comunidades negras e lideranças como o reverendo Benjamin Chavis Jr. e o sociólogo Robert Bullard. O marco inicial foi o caso do *Love Canal* contra um aterro tóxico instalado em uma comunidade majoritariamente negra.

A origem da expressão justiça ambiental remonta aos movimentos sociais norte-americanos que, a partir da década de 60, passaram a reivindicar direitos civis às populações afrodescendentes existentes nos EUA, bem como a protestar contra a exposição humana à contaminação tóxica de origem industrial. As raízes históricas da referida expressão vinculam-se, portanto, às lutas, reivindicações e campanhas de movimentos sociais norte-americanos, em defesa dos direitos de populações discriminadas por questões raciais e de comunidades expostas a riscos de contaminação tóxica, por habitarem regiões próximas aos grandes depósitos de lixo tóxico ou às grandes indústrias emissoras de efluentes químicos. (Santos, 2012, p. 13)

No campo acadêmico, justiça ambiental pode ser definida como: a distribuição equitativa dos riscos ambientais, o acesso igualitário aos benefícios ambientais, a participação democrática nos processos decisórios, o reconhecimento das identidades e particularidades culturais dos grupos afetados.

Como afirma Joan Martínez Alier, “O ecologismo dos pobres revela que os conflitos ambientais são também conflitos de justiça distributiva” (Alier, 2018, p. 22). Bullard (1993), considerado o “pai da justiça ambiental”, demonstrou empiricamente como comunidades negras eram sistematicamente mais expostas a riscos ambientais, em razão de decisões políticas e econômicas racialmente estruturadas.

No Brasil, a categoria de justiça ambiental ganha força com autores como Henri Acselrad (2004), Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006) e Arivaldo Santos de Souza (2015), que demonstram como as desigualdades ambientais estão intrinsecamente ligadas à história de racismo e exclusão no território brasileiro.

Foi, contudo, a atuação dos movimentos sociais nos Estados Unidos voltados ao enfrentamento do racismo ambiental que desempenhou papel decisivo na difusão e consolidação do conceito de justiça ambiental. Segundo Alier:

A luta nos Estados Unidos pela justiça ambiental é um movimento social organizado contra casos locais de “racismo ambiental”, possuindo fortes vínculos com o movimento dos direitos civis de Martin Luther King dos anos 1960. É possível afirmar que, na comparação com o culto ao silvestre, o movimento por justiça ambiental, dada a dimensão que as questões do racismo e do antirracismo assumem na sociedade norte-americana, é um produto da mentalidade estadunidense. (Alier, 2018, p 35)

Aliás, alguns dos colaboradores diretos de Martin Luther King estavam entre as quinhentas pessoas conduzidas para a prisão no episódio que deu início ao movimento pela justiça ambiental, ocorrido em 1982 em Afton, no Condado de Warren, na Carolina do Norte. (Alier, 2018, p 231)

O responsável por cunhar o termo *environmental racism* foi Benjamin Chavis Jr., traduzido no Brasil como racismo ambiental, definindo-o como:

Racismo ambiental é discriminação racial na tomada de decisões. É discriminação racial na efetivação das normas. É discriminação racial na alocação deliberada de lixo tóxico e indústrias poluentes em comunidades vulnerabilizadas. É discriminação racial no consentimento público de fatores de risco à saúde e vida humana em comunidades de cor. E, é discriminação racial na histórica exclusão de pessoas de cor dos principais grupos ambientalistas, direção de agências ambientais, comissões e órgãos reguladores (Chavis Jr., 1993, p. 3, tradução nossa)

Segundo Arivaldo Santo de Souza, em sua obra *Direito e Racismo Ambiental na Diáspora Africana*, o racismo ambiental é:

Uma tecnologia de (auto)disciplina que gera segregação ambiental e torna insustentável o ambiente, tomado como espaço geográfico, de que dependem comunidades vulnerabilizadas em razão de pertença a grupo étnico/racial. O racismo ambiental pode ocorrer de forma direta ou institucional, e atua em diversos campos da vida pública e privada de uma dada sociedade, a exemplo: elaboração de políticas ambientais; efetivação das normas ambientais, incluindo localização de indústrias perigosas e seus rejeitos; exclusão de comunidades vulnerabilizadas de espaços decisórios e de grupos de pressão.

Trata-se de um mecanismo orgânico presente em sociedades desiguais que produzem “o outro” e o excluem da proteção social e jurídica de que todos deveriam ser destinatários. Dentro dessa perspectiva, o outro é definido como inferior e, portanto, excluído dos espaços sustentáveis. Teorias fundadas no darwinismo social e eugenia fortaleceram tal perspectiva e a converteram em ações concretas em diferentes lugares e contextos. (Souza, 2015, p 38)

A partir dos conceitos analisados, é possível compreender que o racismo ambiental é a interseção entre: racismo estrutural, racismo institucional, racismo sistêmico, injustiça social, injustiça ambiental.

Ou seja, o racismo ambiental não é apenas uma desigualdade na exposição a riscos ecológicos, mas o resultado direto:

1. da estrutura racial da sociedade;
2. da atuação seletiva das instituições;
3. da organização sistêmica que desfavorece populações negras e indígenas;
4. da formação desigual do território urbano;
5. da ausência de efetivação equitativa dos direitos fundamentais;

6. da fragilidade das políticas públicas de planejamento urbano.

O racismo ambiental, portanto, é o produto de um processo histórico e político no qual os direitos à moradia, propriedade e meio ambiente são aplicados de forma desigual.

Conforme analisado nos capítulos anteriores, o conflito entre direitos fundamentais é parte inerente do constitucionalismo contemporâneo (Alexy, 2017; Barroso, 2009). Quando esses conflitos ocorrem em sociedades estruturalmente desiguais e racializadas, seus efeitos são sentidos de maneira assimétrica.

Assim, a colisão entre direito ao meio ambiente (art. 225), direito à moradia (art. 6º), direito à propriedade (art. 5º, XXII), não ocorre de forma neutra. Ao contrário, tende a prejudicar aqueles que já se encontram em situação de vulnerabilidade histórica: negros, indígenas e populações periféricas.

Quando o Estado, por omissão ou ação, não harmoniza adequadamente esses direitos, ocorrem remoções urbanas seletivas; instalação de equipamentos poluentes em áreas pobres; falta de saneamento básico; ocupação forçada de áreas de risco; ausência de políticas habitacionais efetivas; concentração de benefícios ambientais em áreas ricas.

Esses fatores compõem o quadro que autores como Malcolm Ferdinand (2019) denominam de “*ecologia política da colonialidade*”, na qual o território é organizado a partir de hierarquias raciais.

Considerando todos os conceitos expostos, é possível definir o racismo ambiental, no contexto brasileiro, como: a distribuição desigual de riscos e benefícios ambientais que, devido à estrutura racial da sociedade e à atuação seletiva das instituições, afeta desproporcionalmente populações negras, indígenas e periféricas, violando direitos fundamentais e produzindo injustiça socioambiental.

Trata-se de um fenômeno que emerge da história da urbanização brasileira e da segregação racial persistente aliadas da desigualdade material no acesso à moradia; do uso seletivo do direito ambiental; da incapacidade do Estado de efetivar direitos fundamentais de modo equitativo; da própria lógica de funcionamento do sistema econômico e urbano.

Essa definição dialoga diretamente com o objetivo da presente dissertação, que busca demonstrar como os conflitos entre direitos fundamentais, moradia, propriedade e meio ambiente, são um vetor relevante na compreensão do racismo ambiental no Brasil.

4.2 O RACISMO AMBIENTAL NO CONTEXTO DO MINHA CASA MINHA VIDA

A compreensão do racismo ambiental no Brasil exige uma análise que vá além dos aspectos tradicionais da política urbana e alcance a intersecção entre desigualdades históricas, estruturas raciais persistentes e conflitos constitucionais envolvendo direitos fundamentais. Desde a Constituição Federal de 1988, coexistem, muitas vezes em tensão, os direitos à moradia (art. 6º), à propriedade privada (art. 5º, XXII) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225). Embora tais direitos possuam igual dignidade normativa, sua aplicação concreta ocorre em um espaço urbano profundamente marcado por desigualdades socioeconômicas e raciais, produzindo resultados assimétricos que recaem, de modo desproporcional, sobre a população negra e periférica.

É nesse cenário que se insere a análise do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), política pública habitacional de maior envergadura já implementada no país, responsável por redefinir a ocupação urbana nas últimas décadas. Segundo Maria Paula Dallari Bucci, política pública pode ser definida como:

Programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (Bucci, 2006, p. 39)

Embora o programa tenha sido concebido como um instrumento de promoção do direito à moradia digna, integrado à vida urbana e às oportunidades da cidade formal, a implementação prática revela contradições significativas. Em diversas localidades, os empreendimentos foram implantados em áreas periféricas, distantes de equipamentos públicos, com baixo nível de infraestrutura, em zonas ambientalmente frágeis ou onde o mercado imobiliário formal não tinha interesse (Rolnik, 2015). Esse padrão repete a lógica histórica de segregação socioespacial que caracteriza a urbanização brasileira, estruturada por critérios raciais implícitos e explícitos desde o pós-abolição (Santos, 1993; Fernandes, 1978).

Quando analisado à luz do conceito de racismo ambiental, entendido como a imposição desproporcional de riscos ambientais, vulnerabilidades territoriais e condições urbanas inadequadas a populações racializadas (Chavis Jr., 1987; Bullard, 1993), torna-se evidente que o MCMV, apesar de seu discurso inclusivo, frequentemente reproduz padrões

discriminatórios na produção da cidade. As populações atingidas são majoritariamente negras, periféricas e de baixa renda, que, na ausência de alternativas, acabam sendo direcionadas para espaços distantes e com déficits estruturais, reforçando ciclos de exclusão e invisibilidade, conforme apresenta estudo divulgado pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com o Instituto Escolhas, em janeiro de 2019.

Essa dinâmica é intensificada pela tensão inerente entre os direitos fundamentais em questão. A defesa da propriedade privada, sobretudo da propriedade consolidada e valorizada no mercado, limita a oferta de terrenos bem localizados para habitação social. Simultaneamente, a aplicação seletiva do direito ambiental cria uma falsa dicotomia entre preservação ecológica e promoção de moradia digna, frequentemente instrumentalizando o discurso ambiental para justificar remoções, impedir regularizações fundiárias e empurrar populações vulneráveis para áreas de risco (Ferdinand, 2019; Acselrad et. al., 2004). Assim, o conflito entre direitos, que deveria ser resolvido por meio da harmonização constitucional orientada pela dignidade da pessoa humana (Sarlet, 2003), acaba sendo solucionado na prática a partir de critérios de mercado e de exclusão racial.

A presente seção busca demonstrar que o MCMV, quando analisado a partir da perspectiva da justiça ambiental e da crítica ao racismo estrutural, institucional e sistêmico (Almeida, 2019), evidencia que a política habitacional brasileira, embora formalmente neutra, opera dentro de estruturas racializadas que produzem resultados discriminatórios. Para isso, observa-se como a política urbana, ao articular capital imobiliário, Estado e legislação urbanística, reforça padrões históricos de segregação racial, criando um ambiente urbano onde o território se torna marcador de raça, pertencimento e cidadania.

Antes de partir para a análise direta do programa Minha Casa Minha Vida, é importante entender como surge o problema de habitação no Brasil e como o Estado tenta saná-lo. No período conhecido como Primeira República (1889 -1930), as condições de vida dentro do perímetro das cidades começaram a deteriorar. Muito disso ocorreu por conta do movimento constante de trabalhadores mal remunerados ou desempregados, a não existência de habitações populares e o aumento sem planejamento do espaço urbano. Por esses motivos, o Estado buscou intervir, para controlar a produção e utilização de habitações, como explica Nabil Bonduki:

Por conta disso, o poder público atacou em três frentes: com a do controle sanitário das habitações; com a criação da legislação e códigos de posturas; e com a da participação direta do Estado em obras de saneamento das baixadas, urbanização da área central e implantação de rede de água e esgoto. O segundo conjunto de intervenções do poder público nas novas condições urbanas surgidas na década de 1890 incluía as obras de saneamento, distribuição de água e coleta de esgoto, cuja

eficácia na melhoria das condições sanitárias e urbanas foi bem maior que as normas repressivas da política sanitária. (Bonduki, 2017, p 35-43).

Antes de 1930, algumas formas de moradias para alojar os setores sociais mais inferiores surgiram, totalmente financiadas pela iniciativa privada. As casas construídas nessas ações visavam locação, sendo organizadas por encomenda, com a participação de investidores de todos os portes. Na era da Ditadura Vargas (1930-1945), o tema “habitação social” tomou os holofotes com destaque nunca visto, e a falta de moradia era apresentada como um dos pontos mais importantes para a existência dos trabalhadores, pelo fato de absorver uma grande parte do salário e influenciar no modo de vida e formação ideológica deles:

Primeiro, a habitação vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do “homem novo” e do trabalhador – padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política.

[..]

Ao contrário do que ocorrera na República Velha, a construção de um modelo de habitação operária que não era apenas discurso ideológico desvinculado de estratégias concretas. Houve um esforço visível para dar viabilidade às novas propostas, mesmo porque a crise do modelo rentista era definitiva e tornou-se urgente encontrar soluções habitacionais compatíveis com o novo ciclo econômico e com o desenvolvimento. (Bonduki, 2017, p. 81e 85)

Em 1940, o maior problema da habitação brasileira surge: as favelas. Despertam como efeito direto e em cascata do elevado número de despejos, da forte urbanização e da ainda presente falta de alternativas habitacionais:

Em São Paulo surgiram na década de 1940. Foram uma manifestação da alteração do processo de produção de moradia, mas como alternativa de autoempreendimento da moradia, cederam lugar, em São Paulo, para os loteamentos de periferia, pois acabaram fortemente estigmatizados e combatidas numa cidade que se orgulhava de seu progresso. No Rio e em Salvador, entretanto, prevaleceu a invasão de terras, embora o loteamento periferia também tenha sido importante. (Bonduki, 2017, p. 278)

Após o período de congelamento de aluguéis em 1942 devido à situação de emergência trazida pela Segunda Guerra Mundial, através de Lei do Inquilinato, somente entre 1945 e 1954 que surge uma nova forma de intervenção pública na habitação, os chamados Institutos. Com base no autoempreendimento da casa própria, e impulsionado pelas transformações do setor habitacional, a crise de moradia e atribuição ao Estado do dever de enfrentamento da questão habitacional, os Institutos auxiliaram na criação do suposto Estado de bem-estar social:

Premidos pela necessidade de preservar seu patrimônio, privados da contribuição do Estado, que nunca integralizou a parte que lhe cabia nas receitas, e subordinados a uma concepção corporativa e fragmentária, os institutos mais entravaram do que contribuíram para a consolidação de uma política de habitação social. (Bonduki, 2017, p. 122-123)

Nas décadas de 1960, 1970 e 1980, o Banco Nacional de Habitação (BNH), e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), foram os principais mecanismos de financeirização das construções de moradias, provendo crédito para o consumo da habitação da classe média. Tanto o BNH, quanto o SFH, foram partes responsáveis pelo período durante a Ditadura Empresarial-Militar conhecido como “milagre brasileiro, pois auxiliaram para as altas taxa de crescimento do PIB, mantendo a simpatia pelo Regime Militar por parte da classe média.

Dessa forma a atuação do Estado na provisão de habitação assumiu simultaneamente diferentes papéis: no nível ideológico, usando a retórica do “bem-estar social”, o Estado responde a reivindicação da classe operária, mediando, ao mesmo tempo, sua execução. A legitimidade da retórica de bem-estar é, até certo ponto, alcançada pela intervenção pontual que garante a reprodução em setores-chave da economia e seletos da força de trabalho. Por outro lado, ao financiar a construção e a aquisição de casa própria, o Estado organiza e desenvolve a indústria da construção ao assegurar uma demanda constante para os níveis de renda – classe média e alta – que conseguem utilizar as novas linhas de crédito. (Mautner, 2010, p. 251)

Porém, a partir de 1980, conforme explica Maricato (2015), após o ajuste fiscal ter impactado a economia nacional, os contratos do BNH para o financiamento de moradias tiveram uma queda significativa. Porém, os contratos assinados anteriormente, mantiveram as construções de moradias em andamento até 1983.

Foi nesse histórico problemático que em 2009 o programa Minha Casa Minha Vida surge. O programa foi alvo de inúmeras críticas, e uma das mais fundamentais foi a que ele não se constituía em essência de uma política de habitação com poder de alterar a ordem territorial existente.

Pelo contrário, o plano “atropelava” uma política com essa característica, e que o governo federal já tinha pronta, o Plano Nacional de Habitação. O PMCMV era na verdade tão somente uma linha de financiamento que usava o aquecimento da indústria da construção civil pela produção de moradias sociais como ferramenta “anticíclica” contra a crise econômica mundial. A atividade da construção é endógena, usa insumos e mão de obra essencialmente locais, sem depender tanto da economia internacional. Em um quadro de recessão mundial, é uma alavanca potente de atividade econômica. (Ferreira, 2015, p. 5)

A análise do racismo ambiental no âmbito do Minha Casa Minha Vida exige compreender que o espaço urbano brasileiro não é um cenário neutro, mas o resultado de processos históricos que articularam política, economia e raça na produção das cidades. Desde o final do século XIX, com o avanço da urbanização pós-abolicionista, consolidou-se no Brasil um modelo de cidade que excluía sistematicamente a população negra dos espaços valorizados,

empurrando-a para territórios periféricos, insalubres e carentes de infraestrutura (Rolnik, 1999; Santos, 1993). Em vez de políticas de inclusão, o Estado brasileiro adotou uma lógica de "modernização excludente", como denomina Rolnik (2015), onde a população branca e proprietária se beneficiava dos investimentos públicos, enquanto os demais eram deixados à margem.

Essa segregação não foi apenas econômica, mas profundamente racial. Como demonstra Fernandes (1978), a abolição da escravidão ocorreu sem qualquer política de inclusão social, educacional ou urbana dos ex-escravizados, resultando em sua marginalização estrutural. Munanga (2004) reforça que a própria construção da identidade nacional brasileira, baseada no mito da democracia racial, ocultou mecanismos de opressão e invisibilizou práticas de discriminação territorial. A teoria do racismo estrutural, sistematizada por Silvio Almeida (2019), demonstra que a reprodução automática de desigualdades raciais nas instituições e nas estruturas sociais é um traço fundamental da vida brasileira, e o urbanismo não escapa a essa lógica.

No campo da geografia crítica, Milton Santos (1993) explica que o território é sempre um produto de sistemas de objetos e sistemas de ações, configurados historicamente por interesses econômicos, decisões estatais e conflitos sociais. No Brasil, esses sistemas foram profundamente racializados, fazendo com que bairros negros e periféricos recebessem menos investimentos, menos serviços e mais riscos ambientais. Acselrad et. al. (2004b) demonstra que a seletividade ambiental, isto é, a aplicação desigual de políticas de proteção ecológica, recai de forma desproporcional sobre essas comunidades, que ao mesmo tempo são impactadas por enchentes, deslizamentos, ausência de saneamento e poluição, enquanto impedidas de consolidar moradias em áreas valorizadas sob o argumento da preservação ambiental.

É nesse contexto que se insere o Minha Casa Minha Vida. Embora criado em 2009 para enfrentar o déficit habitacional e promover inclusão social, o programa foi implementado sobre uma base urbana já profundamente desigual. A maior parte dos municípios brasileiros possui escassez de terrenos bem localizados dentro do perímetro urbano formal, resultado de décadas de especulação fundiária e proteção jurídica da propriedade privada em detrimento da função social (Maricato, 2000; Rolnik, 2015). Assim, ao buscar viabilizar grandes empreendimentos habitacionais com custos reduzidos, o programa encontrou no mercado imobiliário periférico sua principal área de atuação, áreas de baixo valor, distantes, muitas vezes ambientalmente frágeis, e frequentemente habitadas ou historicamente ocupadas por populações negras e pobres.

A contradição é evidente: o direito à moradia digna prevê não apenas o abrigo físico, mas sua integração ao tecido urbano, ao trabalho, ao transporte, à educação, à saúde e à cultura (ONU-HABITAT, 2010). No entanto, ao reproduzir a lógica de expansão periférica, o MCMV reforça a geografia da desigualdade, concentrando empreendimentos em zonas urbanas de menor interesse econômico e de maior vulnerabilidade ambiental. Essa lógica representa uma atualização das práticas históricas de exclusão territorial, agora institucionalizadas sob a forma de política habitacional.

A Constituição Federal de 1988 inaugura um modelo normativo avançado, no qual múltiplos direitos fundamentais coexistem e possuem igual hierarquia, entre eles, o direito à moradia (art. 6º), à propriedade privada (art. 5º, XXII) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225). Contudo, embora formalmente paralelos, esses direitos operam dentro de uma realidade urbana marcada por profunda desigualdade racial. Assim, a tensão entre esses direitos não se manifesta de forma neutra, mas sim em um campo historicamente racializado, onde decisões urbanísticas, ambientais e fundiárias impactam diferentemente grupos sociais distintos.

Segundo Alexy (2017), os direitos fundamentais são princípios e, portanto, exigem ponderação quando entram em colisão. Essa ponderação deve observar a máxima da proporcionalidade e a garantia da dignidade humana (Sarlet, 2003). Na prática brasileira, porém, essas colisões costumam ser resolvidas com base em critérios econômicos, especulativos e raciais, ainda que não explicitados. O próprio Supremo Tribunal Federal reconheceu no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 973 a existência de racismo estrutural no Brasil, situação que gera graves violações de preceitos fundamentais do Direito brasileiro.

O direito à propriedade frequentemente recebe tutela reforçada, especialmente quando envolve áreas valorizadas, enquanto o direito à moradia para populações pobres, majoritariamente negras, é deslocado para regiões periféricas, frágeis e distantes de infraestrutura. Da mesma forma, a proteção ambiental é aplicada seletivamente: ora ignorada em áreas de interesse econômico, ora usada como argumento para impedir regularizações fundiárias ou promover remoções em territórios ocupados por populações vulneráveis (Acselrad et. al., 2004; Fernandes, 2019).

Esse uso seletivo do direito ambiental, que protege espaços de interesse das elites, mas restringe o acesso das populações marginalizadas, é uma das bases principais do racismo ambiental no Brasil. A ideia, inicialmente formulada por Chavis Jr. (1987), de que determinados

grupos suportam “desproporcionalmente os impactos ambientais negativos”, é observada no caso brasileiro não apenas na distribuição desigual de riscos, mas também na forma como os direitos são interpretados e aplicados. Como demonstra Bullard (1993), o racismo ambiental não exige intenção explícita: basta que políticas aparentemente neutras resultem, sistematicamente, em prejuízos para populações racializadas.

No campo da política urbana, essa estrutura cria uma hierarquização dos direitos fundamentais que, embora negada formalmente, é evidente empiricamente. O direito à moradia digna é reduzido à entrega de unidades habitacionais, dissociado de infraestrutura, acesso à cidade e qualidade ambiental. O direito à propriedade privada é defendido de maneira absoluta em áreas nobres, mas flexibilizado ou ignorado em territórios periféricos ocupados historicamente por populações negras. O direito ao meio ambiente é instrumentalizado tanto para justificar remoções quanto para permitir, mediante exceções e flexibilizações, empreendimentos economicamente relevantes.

Santos (1993) explica que o território é resultado da articulação entre sistemas de interesses, poderes e vulnerabilidades. Quando esses sistemas se baseiam em estruturas raciais, os conflitos entre direitos fundamentais assumem contornos discriminatórios. As colisões não são, portanto, meros debates constitucionais abstratos, mas expressões de desigualdades históricas que atingem de forma desproporcional aqueles que já vivem em condições de vulnerabilidade social.

A leitura racializada desses conflitos se torna ainda mais evidente quando se observa que, para as populações brancas e de maior renda, o conflito entre propriedade e meio ambiente tende a ser resolvido em favor da manutenção de bairros arborizados, equipados e protegidos por legislação ambiental rígida. Já para populações negras e periféricas, o conflito entre moradia e meio ambiente frequentemente se resolve mediante remoções, impedimentos de regularização fundiária, alocação em áreas de risco ou deslocamento para regiões periféricas, muitas vezes sob a narrativa de proteção ambiental. Esse padrão reforça a tese de Ferdinand (2019) de que há, nos países pós-coloniais, uma ecologia política da colonialidade, na qual o acesso à terra, ao ambiente saudável e à cidade é distribuído segundo critérios racializados.

Nesse sentido, o racismo ambiental se apresenta como o ponto de convergência entre os três direitos: moradia negada ou precarizada; propriedade protegida seletivamente; meio ambiente aplicado de forma desigual. Dessa forma, resultando em uma cidade cuja estrutura reproduz hierarquias raciais.

É neste cenário que o Minha Casa Minha Vida se insere: como política pública que nasce com a promessa de cumprir o direito fundamental à moradia, mas que opera dentro de um território desigual, onde a própria oferta de terra urbanizada é racializada. Assim, antes mesmo de avaliar os efeitos práticos do programa, já se identifica um terreno institucional e constitucional que favorece a reprodução de injustiças socioambientais.

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), criado pela Lei nº 11.977/2009, representa a maior política habitacional da história recente do país. Em termos formais, o programa se fundamenta em princípios constitucionais como a função social da propriedade, o direito à moradia digna e o desenvolvimento urbano integrado. No entanto, a implementação concreta do MCMV implementou, ainda que de maneira não declarada, uma lógica de produção habitacional marcada pela periferização, pela homogeneização espacial e pela manutenção da segregação socioambiental. Criado sob a ótica de garantia de habitação, mas praticando um fortalecimento do núcleo privado das empresas construtoras, que sofriam grandes perdas com a crise econômica global da época.

Acontece que o PMVCMV entra em funcionamento justamente quando algumas destas empresas passaram a ter dificuldades, principalmente em decorrência da crise hipotecária norte-americana em 2008. O início das ações do PMVCMV representou para o setor imobiliário uma oportunidade de reconcentração e fusão de grandes empresas que tiveram na abertura de créditos e linhas de financiamentos por parte do governo federal a oportunidade de garantirem um novo ciclo de acumulação.

Ao mesmo tempo que se buscava uma solução para a crise do setor habitacional através do PMVCMV, promovia-se um progressivo afastamento do Estado da resolução das questões relativas a problemática ambiental. Este afastamento se deu, em parte, pela entrega das decisões da política habitacional ao setor privado, que priorizou atuar na oferta de moradias com formas e modelos construtivos massificados que buscavam a maior lucratividade. (Andrade, 2018, p. 429)

Raquel Rolnik (2015), em pesquisa ampla sobre o programa, demonstra que os empreendimentos do MCMV foram majoritariamente implantados em áreas periféricas, com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana, longe dos centros de emprego e dos equipamentos públicos. Essa localização não foi um acaso, mas consequência direta da dinâmica imobiliária brasileira, que, por décadas, produziu um mercado fundiário altamente concentrado, especulativo e racializado. Terrenos bem localizados são inacessíveis para a política habitacional, seja por seu alto valor de mercado, seja pela disputa com agentes imobiliários privados que detêm poder econômico muito superior ao Estado.

Nesse contexto, como explica Erminia Maricato (2000), a cidade formal expulsa os pobres, e a política pública, ao invés de enfrentar essa estrutura, muitas vezes a confirma. O MCMV, ao buscar terrenos baratos capazes de comportar grandes empreendimentos, acabou reforçando o padrão histórico de expansão horizontal, consolidando conjuntos habitacionais em

áreas distantes e desarticuladas do resto da cidade. Embora tais conjuntos fossem formalmente planejados, na prática reforçaram a dualidade urbana apontada por Milton Santos (1993): de um lado, a cidade legal, equipada, ambientalmente protegida; de outro, a cidade precarizada, com fragilidades ambientais, deficiências de infraestrutura e populações racialmente marcadas.

Essa realidade é um componente central do racismo ambiental. Como observam Acelrad, Mello e Bezerra (2004, p.51-52), o racismo ambiental não se limita à exposição direta a riscos ecológicos, mas inclui a privação do acesso equitativo à cidade, aos serviços públicos e aos benefícios ambientais. Quando empreendimentos habitacionais são sistematicamente alocados em regiões sem saneamento, sem transporte adequado, com instabilidade geológica ou hidrológica, e distantes de empregos e equipamentos urbanos, cria-se uma forma de vulnerabilidade estrutural que afeta desproporcionalmente grupos historicamente discriminados.

Os dados empíricos reforçam esse cenário. Estudos de Rolnik (2015), Cardoso e Aragão (2013), Diogo de Calasans Melo Andrade (2018) e Santos Júnior (2016) demonstram que a imensa maioria das unidades do MCMV destinadas às faixas de menor renda, compostas majoritariamente por famílias negras, foram implantadas em áreas periféricas com déficit de infraestrutura, muitas vezes próximas a áreas de preservação degradadas, aterros, margens de rodovias e zonas de risco hidrológico. Esses padrões revelam, como observa Silvio Almeida (2019), que políticas formalmente universais podem operar racialmente devido às estruturas nas quais estão inseridas.

O PMCMV prioriza que os investimentos imobiliários sejam feitos em áreas com infraestrutura e transporte coletivo, escolas, postos de saúde, mas na prática, conforme pesquisas que serão citadas, o que se detectou foi o deslocamento da população para a periferia sem acesso aos serviços públicos básicos do cidadão, assim, primeiro cria-se a moradia, depois realiza-se o investimento em infraestrutura. Cumpre frisar que a responsabilidade por tudo isso também é do Município, gestor do uso e ocupação do solo, como também responsável pela aplicação dos instrumentos urbanísticos para efetivar a moradia. (Andrade, 2018, p. 425)

Além disso, o modelo de financiamento do MCMV gerou incentivos que reforçaram a lógica excludente. Como apontam Shimbo (2010) e Fix (2011), a política foi estruturada para estimular grandes incorporadoras privadas, que operam com economias de escala e buscam reduzir custos ao máximo. A escolha de terrenos baratos e periféricos não foi uma distorção, mas um comportamento racional dentro dos parâmetros do programa. Esses incentivos econômicos dialogam diretamente com a produção de injustiça ambiental: empreendimentos menores ou mais bem localizados se tornaram inviáveis financeiramente, enquanto megaconjuntos em regiões afastadas tornaram-se o padrão.

O resultado é um paradoxo constitucional. Um programa concebido para concretizar o direito à moradia digna acaba, estruturalmente, violando elementos essenciais desse mesmo direito: localização adequada, integração urbana, acesso a serviços e condições ambientais seguras. A moradia é entregue, mas o direito é negado. O conflito se dá no cruzamento entre três dimensões:

1. Moradia reduzida à casa construída, e não como direito à cidade;
2. Propriedade privada protegida seletivamente, impedindo o uso de áreas valorizadas para habitação social;
3. Meio ambiente utilizado como argumento para restringir o acesso dos pobres a áreas qualificadas, mas flexibilizado para permitir ocupações intensivas em áreas periféricas.

Esse desequilíbrio demonstra, em termos constitucionais, um processo de ponderação informal e não declarada, em que o direito à propriedade, especialmente a propriedade valorizada, tem primazia, enquanto o direito à moradia é relativizado e o direito ao meio ambiente é instrumentalizado conforme interesses econômicos e territoriais.

Em síntese, a implantação periférica do MCMV não é apenas uma falha técnica ou administrativa: é uma manifestação concreta da estrutura racial do território brasileiro. Os espaços onde o programa se materializa reproduzem, como explica Ferdinand (2019), a lógica colonial que historicamente distribuiu riscos, precariedade e exclusão sobre corpos negros e indígenas. A casa é garantida, mas o ambiente urbano que a cerca permanece marcado por desigualdades, vulnerabilidades e invisibilidade.

Diversos casos ilustram esse fenômeno. Em cidades como Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador e Porto Alegre, estudos acadêmicos identificaram empreendimentos construídos próximos a lixões desativados, em áreas de várzea sujeitas a alagamentos, em zonas de proteção ambiental degradadas ou em regiões industriais com histórico de contaminação do solo. Como argumenta Acselrad et.al. (2004, p. 8-9), essas regiões são tradicionalmente ocupadas por populações de baixa renda e, no Brasil, estas populações são majoritariamente negras, configurando um ciclo de exclusão ambiental que o MCMV não rompeu, mas reforçou.

Essa geografia da vulnerabilidade revela a seletividade racializada do direito ambiental no Brasil. Há, de um lado, bairros valorizados cuja proteção ambiental é tratada como prioridade absoluta, com forte fiscalização, restrições ao adensamento e discursos de preservação ecológica usados para impedir a ocupação popular; e, de outro lado, áreas periféricas onde a proteção ambiental é flexibilizada ou ignorada, permitindo desde aterros

irregulares até megaprojetos habitacionais em zonas sensíveis. Como observa Porto-Gonçalves (2006), a proteção ambiental brasileira opera com uma “dupla racionalidade”: preserva ambientes desejados pelas elites e abandona aqueles destinados à população vulnerável.

Nesse sentido, o MCMV frequentemente se insere na segunda racionalidade, onde a lógica da urgência habitacional e a busca por custos reduzidos faz com que exigências ambientais sejam flexibilizadas. Estudos apontam que, em muitos municípios, licenciamentos ambientais para empreendimentos do MCMV foram aprovados com rapidez incomum, mesmo em locais com histórico de cheias recorrentes ou com registros de escorregamentos (Cardoso; Aragão, 2013). Em outras situações, terrenos inseridos em Áreas de Preservação Permanente (APPs) degradadas foram considerados aptos à construção sob o argumento da “função socioambiental”, enquanto outras APPs, em bairros nobres, permanecem rigorosamente protegidas.

Essa seletividade não é neutra: ela é racializada. Populações negras, indígenas e periféricas são as que mais padecem com a precariedade ambiental, ao mesmo tempo em que são impedidas de acessar áreas urbanas qualificadas sob justificativas ambientais. O fenômeno se encaixa perfeitamente na definição de racismo ambiental proposta por Chavis Jr. (1987) e aprofundada por Bullard (1993): políticas públicas que, “intencionalmente ou não”, distribuem riscos ambientais de maneira desigual, penalizando populações racializadas.

Além dos riscos físicos e ecológicos, há uma dimensão simbólica na forma como o direito ambiental opera. Como explica Ferdinand (2019), a colonialidade do poder se manifesta também na gestão da natureza, onde grupos historicamente dominados são tratados como ameaças ao meio ambiente e, portanto, sujeitos à punição, remoção ou restrição. No contexto urbano, isso se expressa quando assentamentos populares são acusados de “invadir áreas de proteção”, enquanto empreendimentos privados, condomínios e obras de infraestrutura são autorizados a ocupar e degradar áreas ambientalmente sensíveis por meio de exceções, compensações e requalificações.

O MCMV, ao invés de romper com essa lógica, seguiu a trilha institucional já estabelecida. Embora o discurso oficial sustentasse a ideia de inserção urbana e qualidade ambiental, as práticas demonstram que a política habitacional foi adaptada aos interesses de mercado e às disponibilidades fundiárias periféricas. A consequência é a consolidação de territórios ambientalmente vulneráveis e racialmente marcados, que perpetuam desigualdades estruturais e reforçam o ciclo de exclusão socioambiental.

Do ponto de vista jurídico, esse cenário evidencia que o direito fundamental ao meio ambiente (art. 225) não pode ser analisado de forma isolada, mas em articulação com o direito à moradia digna e com a função social da propriedade. A proteção ambiental não pode servir como instrumento para negar direitos a determinados grupos, e sua aplicação não pode continuar sendo seletiva de acordo com valores imobiliários e com a composição racial dos territórios. A justiça ambiental, tal como formulada por Acselrad (2004), Alier (2018) e Souza (2015), exige a distribuição equitativa dos riscos e benefícios ambientais, bem como a participação efetiva das populações afetadas nas decisões territoriais.

A análise do MCMV revela que essa equidade não foi atendida: a política ampliou a oferta habitacional, mas aprofundou desigualdades ambientais e raciais ao longo do território urbano brasileiro. O direito à moradia foi reconhecido formalmente, mas violado materialmente; o direito ambiental foi aplicado seletivamente; e o direito de propriedade permaneceu como um dos principais obstáculos à oferta de habitação bem localizada.

Assim, percebe-se que o PMCMV tem como finalidade a diminuição do déficit habitacional, através de uma ação conjunta dos agentes promotores, operadores financeiros, construtoras e Município. Entretanto, o programa entrega as decisões da política habitacional, para o setor privado, utilizando fundos públicos nesse setor, o que implica exclusão social, com o deslocamento da população para a periferia e ganhos fundiários para as construtoras com a construção das “habitações sociais”. (Andrade, 2018, p. 429).

Um dos elementos centrais da justiça ambiental, conforme Acselrad et.al. (2004) e Martínez Alier (2018), é o princípio do reconhecimento: isto é, a necessidade de que grupos vulnerabilizados tenham suas identidades, necessidades e territorialidades reconhecidas nos processos decisórios. Na formulação original da justiça ambiental nos Estados Unidos, Chavis Jr. (1982) e Bullard (1993) demonstraram que comunidades negras eram sistematicamente excluídas das tomadas de decisão que afetavam seus territórios, e essa ausência de participação era, em si mesma, uma forma de injustiça ambiental.

No caso brasileiro, a implementação do Minha Casa Minha Vida reproduziu dinâmica semelhante. Como vários estudos apontam (Rolnik, 2015; Shimbo, 2010; Cardoso & Aragão, 2013), as famílias beneficiárias raramente participam da escolha dos terrenos, da definição dos projetos urbanísticos, dos padrões de infraestrutura ou dos processos de licenciamento ambiental. Na maior parte dos municípios, a política é conduzida de forma tecnocrática, centralizada entre prefeitura, Caixa Econômica Federal e construtoras privadas, sem mecanismos que assegurem a participação comunitária, especialmente da população negra, que constitui a maioria dos beneficiários das faixas de menor renda.

Essa ausência não é um simples problema administrativo: é um mecanismo estrutural de produção de vulnerabilidade. Como explica Nancy Fraser (2001), a injustiça social se manifesta em três dimensões, redistribuição, reconhecimento e participação, e a exclusão de grupos subordinados da tomada de decisões reforça desigualdades materiais e simbólicas. No caso do MCMV, quando populações negras são excluídas dos processos decisórios, os empreendimentos passam a ser projetados para atender às necessidades do mercado e das construtoras, e não às necessidades reais das comunidades.

O resultado é um padrão espacial recorrente: empreendimentos grandes, homogêneos, periféricos, com pouca integração urbana, escassa infraestrutura ambiental e ausência de equipamentos públicos no entorno.

Além disso, a falta de participação reforça a produção de invisibilidades sociais, conceito explorado por Raquel Rolnik (1999). As vulnerabilidades vividas por essas populações, longas distâncias de transporte, enchentes, ausência de serviços e degradação ambiental, tornam-se “naturalizadas”, tratadas como características inerentes à vida nas periferias, e não como resultados de escolhas políticas. Essa naturalização legítima, de forma indireta, práticas de exclusão racial e ambiental: se sempre foi assim, parece que assim deve continuar.

Outro elemento fundamental é o conceito de violência lenta (*slow violence*), desenvolvido por Rob Nixon (2011), que descreve formas de violência gradual, acumulativa e invisível, produzidas pela degradação ambiental, pelo desgaste da infraestrutura e pela negligência estatal. Os empreendimentos do MCMV, ao serem implantados em áreas vulneráveis e sem infraestrutura, expõem as famílias a essa violência difusa: longos deslocamentos, adoecimento relacionado à poluição ou ao saneamento precário, insegurança alimentar e perda de oportunidades por falta de equipamentos públicos próximos.

Essa forma de violência é racializada. Estudos de Daniela Ferreira (2016), Santos Júnior (2016) e Instituto Pólis (2014) mostram que a maioria da população removida de áreas centrais em projetos urbanos, e posteriormente reassentada em conjuntos do MCMV em periferias, é composta por famílias negras. Assim, embora o MCMV seja formalmente um programa de inclusão, ele opera também como mecanismo de remoção e afastamento, reproduzindo um padrão histórico no qual corpos negros são deslocados de áreas valorizadas e empurrados para zonas ambientalmente precarizadas.

Esse processo é reforçado pelo próprio discurso institucional que cerca o programa. Documentos oficiais frequentemente insistem na ideia de “habitação digna”,

“qualidade de vida” e “inclusão social”, mas silenciam sobre os impactos ambientais, as fragilidades territoriais e a reprodução de desigualdades raciais. Como aponta Silvio Almeida (2019), uma das marcas do racismo estrutural é justamente a sua capacidade de operar sem nome próprio, isto é, de atuar como se fosse resultado natural das estruturas sociais, e não de decisões políticas e econômicas.

A invisibilidade racial no MCMV é dupla: não se reconhece que a maior parte dos beneficiários é negra; não se reconhece que as vulnerabilidades às quais essa população é exposta são racialmente distribuídas.

Essa dupla invisibilidade impede que o programa seja avaliado a partir de critérios de justiça racial e ambiental e dificultam a formulação de políticas corretivas capazes de alterar esse padrão. Enquanto isso, como mostra Porto-Gonçalves (2006), o território continua sendo produzido segundo uma lógica de “limpeza social” implícita, na qual as populações indesejadas, pobres, negras, periféricas, são afastadas dos espaços valorizados pela cidade formal.

Assim, a ausência de participação social, aliada a um modelo de decisão centralizado e tecnocrático, reforça o funcionamento do racismo ambiental como categoria explicativa do MCMV. O programa, ao não incorporar mecanismos de participação efetiva, acaba por perpetuar desigualdades raciais, consolidando um território onde os riscos ambientais, a precariedade e a ausência de políticas públicas recaem sobre os mesmos grupos historicamente marginalizados.

A análise realizada ao longo deste capítulo permite concluir que o racismo ambiental, no contexto brasileiro, manifesta-se de forma estrutural, institucional e sistêmica na formulação e execução das políticas urbanas e habitacionais, e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) constitui um dos exemplos mais emblemáticos dessa dinâmica. Embora o programa tenha sido concebido com o objetivo explícito de promover o direito fundamental à moradia, conforme previsto no artigo 6º da Constituição Federal, sua implementação prática revelou uma série de contradições que acabam por comprometer a efetivação substancial desse direito e, simultaneamente, reforçar desigualdades raciais históricas.

Além disso, o PMCMV funda-se na noção de casa como mercadoria e não como direito fundamental que é, adotando a produção nova como modelo único de produção, desvinculada do urbanismo e dos direitos à cidade. Por fim, esse programa gera a segregação, uma vez que o espaço é definido pela dinâmica social e sua estrutura é determinada em nível econômico, político-institucional e ideológico. (Andrade, 2018, p. 436)

Ao priorizar terrenos periféricos, distantes de infraestrutura urbana, frágeis ambientalmente ou já marcados por processos de degradação, o MCMV reproduziu um padrão de urbanização que remonta ao período pós-abolicionista, no qual populações negras foram sistematicamente excluídas dos espaços centrais, valorizados e dotados de bens urbanos. Conforme demonstrado por autores como Florestan Fernandes (1978), Milton Santos (1993) e Raquel Rolnik (2015), a cidade brasileira é o resultado de escolhas políticas e econômicas que sempre favoreceram as elites brancas e proprietárias, empurrando a população negra para territórios marginalizados, insalubres e invisibilizados. O MCMV, ao invés de romper com essa lógica, frequentemente a reforçou.

Do ponto de vista jurídico, a colisão entre os direitos fundamentais à moradia, à propriedade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não ocorreu de maneira neutra, mas orientada por valores de mercado e por um conjunto de práticas racializadas que influenciam tanto a interpretação quanto a aplicação das normas urbanísticas e ambientais. A propriedade privada, sobretudo nos centros urbanos, segue sendo protegida com intensidade superior à função social, dificultando a destinação de áreas bem localizadas para habitação social. O meio ambiente, por sua vez, é aplicado de forma seletiva: rígido para os vulneráveis e maleável para os setores economicamente influentes.

Essa seletividade constitui justamente o cerne do racismo ambiental, segundo Bullard (1993) e Chavis Jr. (1987). No Brasil, como mostram Acselrad et.al. (2004) e Porto-Gonçalves (2006), o discurso ambiental não raramente opera como instrumento de exclusão territorial, justificando remoções, controle do uso do solo e restrições à permanência de populações pobres e negras em áreas centrais. Ao mesmo tempo, quando se trata de empreendimentos habitacionais destinados a essas mesmas populações, critérios ambientais são flexibilizados, expondo-as a um ambiente urbano degradado, vulnerável e marcado por riscos.

A análise também evidencia que a ausência de participação social, especialmente de populações negras, majoritárias nas faixas de menor renda do MCMV, é elemento decisivo para compreender a reprodução do racismo ambiental. Sem mecanismos de escuta ativa, consentimento prévio ou cogestão dos territórios, as comunidades tornam-se objetos, e não sujeitos, das políticas públicas. Essa invisibilidade reforça desigualdades, perpetua um modelo tecnocrático de decisão e coloca nas mãos de agentes privados (incorporadoras, construtoras, mercado imobiliário) a definição dos rumos do território urbano.

Quando considerada sob a perspectiva da justiça ambiental, a política habitacional brasileira revela déficits importantes. A justiça ambiental requer, como definem

Alier (2018) e Souza (2015): distribuição equitativa dos riscos e benefícios ambientais; reconhecimento das identidades e territorialidades das populações afetadas; participação efetiva nos processos decisórios; responsabilização por danos e desigualdades.

Nenhum desses princípios é plenamente atendido pelo MCMV em suas configurações dominantes. Embora o programa tenha ampliado substancialmente o número de unidades habitacionais entregues no país, o fez a partir de um modelo que reforça desigualdades raciais e socioambientais, desloca comunidades para periferias ambientalmente fragilizadas e fragmenta ainda mais a integração urbana. Assim, a política habitacional brasileira, ao invés de servir como instrumento de democratização do território, acaba consolidando um urbanismo racializado, no qual a cor da pele continua determinando o acesso (ou a negação) aos benefícios urbanos e ambientais.

Por esses motivos, é possível afirmar que o MCMV, em sua configuração hegemônica, constitui uma expressão contemporânea do racismo ambiental brasileiro: não por intenção declarada, mas por operar dentro de estruturas que distribuem riscos e oportunidades segundo marcadores raciais. A efetivação do direito à moradia digna, portanto, exige repensar profundamente a política habitacional, incorporando a função social da propriedade, a justiça ambiental, o combate ao racismo estrutural e a participação efetiva das populações negras e periféricas nas decisões que moldam seus territórios.

Somente a partir dessa reconceituação, e de uma reforma estrutural das práticas urbanísticas e ambientais, será possível avançar rumo a um modelo de cidade verdadeiramente inclusiva, justa e ambientalmente equilibrada, em conformidade com os preceitos constitucionais e com a dignidade humana.

4.3 RACISMO AMBIENTAL OU CLASSISMO AMBIENTAL? EXISTE FUTURO PARA OS EXCLUÍDOS?

A etapa final desta dissertação propõe enfrentar uma das controvérsias mais recorrentes e, ao mesmo tempo, mais sensíveis no campo da justiça ambiental e da política urbana: a indagação acerca da natureza do fenômeno analisado. Estaria o Brasil diante de um problema essencialmente classista, decorrente da desigualdade econômica e da pobreza estrutural, ou de um fenômeno que deve ser corretamente nomeado como racismo ambiental? A resposta a essa pergunta não é meramente conceitual, mas possui implicações jurídicas, políticas e sociais profundas, pois influencia diretamente a formulação de políticas públicas, a interpretação dos direitos fundamentais e a definição das responsabilidades estatais.

Ao longo dos capítulos anteriores, demonstrou-se que o racismo ambiental não pode ser compreendido como um evento isolado, pontual ou acidental. Trata-se de um fenômeno estrutural, historicamente construído, que emerge da intersecção entre a formação desigual do território urbano, o racismo estrutural da sociedade brasileira e a aplicação seletiva dos direitos fundamentais à moradia, à propriedade privada e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, a análise aqui proposta parte do pressuposto de que o debate entre racismo ambiental e classismo ambiental não deve ser formulado em termos excludentes, mas sim compreendido de forma articulada, reconhecendo que, no Brasil, classe e raça operam de maneira indissociável na produção das injustiças socioambientais.

A tese de que os impactos ambientais recaem predominantemente sobre os pobres, independentemente de sua raça, constitui um argumento recorrente na literatura crítica ao conceito de racismo ambiental. Segundo essa perspectiva, o fator determinante seria a condição socioeconômica, e não a racialização dos sujeitos afetados. No entanto, essa leitura, embora relevante, mostra-se insuficiente quando confrontada com a realidade brasileira e com os dados empíricos e históricos analisados ao longo desta pesquisa.

Conforme demonstram autores como Silvio Almeida (2019), Milton Santos (1993) e Raquel Rolnik (2015), a pobreza no Brasil possui cor, território e história. A população negra é majoritária entre os mais pobres, entre os moradores de áreas periféricas, entre aqueles que residem em territórios ambientalmente degradados e entre os grupos mais expostos a riscos ambientais. Isso não ocorre por acaso, mas como resultado direto de um processo histórico de exclusão racial que se inicia no período colonial, se aprofunda no pós-abolição e se reproduz por meio de políticas públicas aparentemente neutras, mas estruturalmente seletivas.

Dessa forma, a tentativa de dissociar classe e raça acaba por invisibilizar a dimensão racial da desigualdade, reforçando aquilo que o próprio racismo estrutural produz: a naturalização da exclusão. Como afirma Almeida (2019), o racismo estrutural opera precisamente por meio de mecanismos que ocultam sua própria existência, apresentando desigualdades racializadas como meros efeitos colaterais da pobreza ou da ineficiência estatal. No campo ambiental e urbano, essa lógica se manifesta na ideia de que populações periféricas sofrem mais riscos ambientais apenas porque são pobres, ignorando o fato de que a pobreza, no Brasil, é racialmente produzida e distribuída. Tal organização vai contra o princípio fundador das cidades. Segundo Adir Ubaldo Rech:

As primeiras cidades foram criadas para se constituírem em local de segurança, convivência e inclusão dos camponeses desprotegidos. Mas a forma desordenada com que cresceram acabaram transformando-se em local de exclusão da grande maioria da

população, que não vive fora dos muros, mas fora do perímetro urbano; ou se dentro dele, fora das normas legais de ocupação. (Rech, 2007, p 20)

A análise histórica da urbanização brasileira revela que, desde o período pós-abolicionista, o Estado adotou políticas que, direta ou indiretamente, impediram a inserção da população negra na cidade formal. A ausência de políticas habitacionais inclusivas após a abolição da escravidão, a criminalização das ocupações informais, a repressão aos cortiços e favelas e a valorização especulativa do solo urbano produziram um padrão de segregação que persiste até os dias atuais. Esse processo, como demonstra Raquel Rolnik (2015), não é um desvio do planejamento urbano, mas parte constitutiva de sua lógica de funcionamento. A cidade não é pensada mais para acolher, mas para segregar, conforme os ditames de quem a organiza.

A primeira constatação que se deve fazer é que o objetivo da cidade, que era o bem-estar, a convivência e a segurança, fica em segundo plano, pois, ao sentir o gosto do poder, a classe dominante transforma o próprio poder em objetivo e ideal a ser perseguido. A cidade ideal é substituída pela luta e conquista do poder. Muitas cidades foram destruídas por não aceitarem submeter-se ao poder de outras cidades. O poder pelo poder ainda é o objetivo de muitos políticos, que deixam em segundo plano o projeto de cidade tão sonhado e desejado no inconsciente do próprio povo. Quando uma cidade não tem um projeto definido no ordenamento jurídico do município, não tem normas efetivas e eficazes de convivência local, de ocupação dos espaços, de urbanização; nasce e cresce aleatoriamente, sem planejamento, de forma desordenada, irracional e sem cientificidade. A consequência disso é a exclusão social da maioria da população do bem-estar que deveria ser proporcionado pela cidade. (Rech, 2007, p. 21)

A literatura da justiça ambiental, desde seus marcos fundadores com Benjamin Chavis Jr. (1982) e Robert Bullard (1993), já indicava que o racismo ambiental não se limita à intenção discriminatória explícita, mas se caracteriza sobretudo pelos efeitos desiguais das políticas públicas, do ato de ignorar o direito ao meio ambiente sadio como parte fundamental da existência digna do ser humano. Parte também do fato de não haver planejamento na grande maioria das cidades brasileiras, o pensamento basilar de que para se alcançar o direito pleno a moradia e propriedade privada, antes se necessita garantir o meio ambiente sadio. No Brasil, como demonstram Acselrad et. al. (2004, p. 8-9) esses efeitos se manifestam na localização de lixões, aterros sanitários, áreas industriais poluentes, ausência de saneamento básico e precariedade de infraestrutura urbana em territórios ocupados majoritariamente por populações negras e periféricas.

A inscrição do direito ao meio ambiente sadio no rol dos direitos fundamentais significa o reconhecimento da importância do gozo de um ambiente saudável para o adequado desenvolvimento humano e o gozo do direito à vida. No caso brasileiro, uma interpretação sistemática nos deixa ver que tal previsão constitucional também deve ser entendida como um compromisso político de adoção de posturas voltadas

para combater o racismo ambiental, assim como uma autorização para a adoção e o fomento de medidas afins. Isso porque a constituição brasileira, seguida por outros países da diáspora africana, consagrou dispositivos que reconhecem a multietnicidade do país e fundou uma ordem constitucional antirracista. (Souza, 2015, p. 88)

Nesse contexto, o conceito de racismo ambiental revela-se mais adequado do que o de classismo ambiental para explicar a complexidade do fenômeno analisado nesta dissertação. Isso não significa negar a centralidade da desigualdade econômica, mas reconhecê-la como parte de uma estrutura racializada mais ampla. A classe social, no Brasil, é atravessada pela raça, e qualquer análise que ignore essa intersecção corre o risco de reproduzir uma leitura incompleta e, paradoxalmente, injusta da realidade.

A análise do Programa Minha Casa Minha Vida, desenvolvida no item anterior, reforça essa conclusão. Embora o programa tenha sido concebido como política habitacional de massa, destinada às faixas de menor renda, sua implementação revelou padrões claros de segregação territorial e de exposição desigual a riscos ambientais. A priorização de terrenos periféricos, ambientalmente frágeis ou desprovidos de infraestrutura adequada, atingiu de forma desproporcional a população negra, majoritária entre os beneficiários das faixas mais baixas do programa.

Esse padrão não pode ser explicado exclusivamente por critérios econômicos ou técnicos. Ele reflete escolhas políticas e jurídicas que privilegiam a proteção da propriedade privada bem localizada, a lógica do mercado imobiliário e a flexibilização seletiva do direito ambiental quando se trata de populações vulneráveis. Como demonstrado ao longo da dissertação, o conflito entre direitos fundamentais, moradia, propriedade e meio ambiente, não é resolvido de forma neutra, mas atravessado por valores sociais, interesses econômicos e hierarquias raciais historicamente consolidadas, nos diversos períodos históricos brasileiros.

O imigrante europeu exigente e ajudado por seu governo, chegava à plantação de café com todos os gastos pagos, residência garantida, gastos de manutenção assegurados até a colheita. No final do ano, estava buscando outra fazenda em que lhe oferecessem qualquer vantagem. Dispunha sempre de terra para plantar o essencial ao alimento de sua família, o que o defendia contra a especulação dos comerciantes na parte mais importante de seus gastos. A outra situação era a do nordestino, negro e/ou pobre, herdeiro da decadência da economia nordestina, que migrava para a Amazônia, sem qualquer perspectiva de ganho e proteção social e com baixas possibilidades de encontrar ambiente próprio para a vida humana. (Souza, 2015, p. 77)

Nesse sentido, a aplicação do direito ambiental no contexto urbano brasileiro revela uma profunda assimetria. Em áreas centrais e valorizadas, a proteção ambiental é frequentemente mobilizada como instrumento de controle territorial, justificando remoções, restrições de uso e exclusão de populações pobres e negras. Em contrapartida, quando se trata de políticas habitacionais destinadas a essas mesmas populações, critérios ambientais são

relativizados, permitindo a construção de conjuntos habitacionais em áreas de risco, distantes de equipamentos públicos e sujeitas a processos de degradação ambiental. Como afirma Chavis Jr (1987, tradução nossa) “O racismo é mais do que apenas uma atitude pessoal; trata-se da forma institucionalizada dessa atitude.”

O atual perímetro urbano é uma linha imaginária que substitui o antigo muro, que protegia os cidadãos de malfeitores, assaltantes e controlava a entrada de camponeses desempregados. O traçado do perímetro urbano deixa, hoje, fora dos limites da cidade, aqueles que não têm recursos para pagar a moradia, segundo as normas de parcelamento e ocupação do solo, previstas pela lei da cidade. O fascínio que a cidade exerce sobre os homens sempre foi utilizado como poder dos “verdadeiros donos do direito de morar”, em garantia de seus privilégios e do seu bem-estar. Nunca houve preocupação em definir um projeto de cidade, a curto, médio e longo prazos, mais abrangente, que contemplasse todos os aspectos do desenvolvimento e indistintamente todas as classes sociais. (Rech, 2007, p. 131)

Essa seletividade jurídica confirma a hipótese central desta dissertação: o conflito entre direitos fundamentais contribui para a produção do racismo ambiental quando mediado por instituições inseridas em uma estrutura social racializada. Conforme ensina Robert Alexy (2017, p. 94 - 105), a ponderação de direitos fundamentais não é um exercício neutro, mas envolve escolhas valorativas. Em uma sociedade marcada por desigualdades estruturais, essas escolhas tendem a reproduzir hierarquias existentes se não forem orientadas por um compromisso explícito com a igualdade material. Não se trata, portanto, de uma falha pontual de política pública, mas de um padrão estrutural de governança urbana que distribui riscos e benefícios de forma desigual.

No Brasil, esses custos recaem majoritariamente sobre populações negras, indígenas e periféricas, configurando um padrão estrutural de injustiça socioambiental. A tentativa de explicar esse fenômeno apenas pela variável econômica acaba por obscurecer o papel do racismo estrutural na produção da desigualdade, dificultando a formulação de políticas públicas capazes de enfrentar suas causas profundas. Trata-se de mais uma herança histórica e racista, repetida até hoje nas cidades do Brasil.

A construção das cidades na América Latina e, particularmente no Brasil, não prescindiu totalmente da inexistência de projeto, apesar de inexistir qualquer norma de Direito Público sobre o tema, mas se trata de cópia de um modelo clássico, construído por particulares, sem a intervenção do Estado, para abrigar a classe dominante. Tais projetos estabeleciam apenas uns traçados, que previam um único centro, com praça, igreja, prédios para a administração e um entorno quadriculado destinado à residência dos colonizadores. Sempre foi um projeto privatista, sem normas de Direito Público que ordenassem a forma de crescimento e sem nenhuma base científica, com preocupações antropológicas e de bem-estar a todos. (Rech, 2007, p. 133)

A partir dessa constatação, impõe-se a pergunta que dá título a este capítulo: existe futuro para os excluídos? A resposta a essa indagação exige uma reflexão que ultrapasse o diagnóstico e avance em direção à normatividade constitucional e às possibilidades de transformação institucional.

A Constituição Federal de 1988 oferece um arcabouço normativo robusto para enfrentar o racismo ambiental, ainda que esse fenômeno não seja expressamente mencionado no texto constitucional. Os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material, da função social da propriedade, do direito à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quando interpretados de forma integrada e comprometida com a justiça social, fornecem bases sólidas para uma política urbana inclusiva e antirracista.

No entanto, como demonstrado ao longo deste trabalho, a mera previsão normativa não é suficiente. A efetivação desses direitos depende de escolhas políticas, de interpretações jurídicas comprometidas com a realidade social e da superação de uma lógica tecnocrática e economicista que ainda domina o planejamento urbano no Brasil. O futuro dos excluídos, portanto, não está garantido pela Constituição em abstrato, mas pela capacidade do Estado e da sociedade de reconhecer e enfrentar as desigualdades estruturais que moldam o território urbano.

Nesse ponto, a justiça ambiental surge como categoria central para a construção desse futuro. Conforme definido por Acselrad et.al. (2004, p.16) e Alier (2018, p. 35-39), a justiça ambiental exige não apenas a distribuição equitativa de riscos e benefícios ambientais, mas também o reconhecimento das identidades, das territorialidades e da participação efetiva das populações afetadas nos processos decisórios. Sem participação social, não há justiça ambiental; sem reconhecimento racial, não há igualdade material.

A superação do racismo ambiental exige uma mudança profunda na lógica de planejamento urbano, incorporando a justiça ambiental como princípio orientador das políticas públicas. Isso implica reconhecer que políticas universalistas, quando aplicadas em contextos profundamente desiguais, tendem a reproduzir desigualdades se não forem acompanhadas de medidas específicas de reconhecimento e redistribuição. A neutralidade aparente das políticas públicas, nesse sentido, constitui um dos principais obstáculos à efetivação da igualdade material.

A participação social emerge, assim, como elemento central para a construção de um futuro mais justo. Sem a participação efetiva das populações afetadas nos processos decisórios, as políticas urbanas continuarão a tratar essas comunidades como objetos de

intervenção, e não como sujeitos de direitos. A ausência de mecanismos de escuta, consulta e cogestão territorial reforça a invisibilidade racial e perpetua a lógica tecnocrática que historicamente excluiu os grupos marginalizados das decisões sobre a cidade.

Além disso, a superação do racismo ambiental exige o enfrentamento direto da função social da propriedade. Enquanto a propriedade privada continuar sendo protegida de forma absoluta, especialmente em áreas centrais e valorizadas, qualquer política habitacional estará condenada a empurrar os mais pobres, e majoritariamente negros, para as periferias urbanas. A efetivação da função social da propriedade não é apenas uma exigência constitucional, mas uma condição indispensável para a democratização do acesso à cidade.

O futuro para os excluídos existe, mas depende de escolhas políticas e jurídicas que rompam com a naturalização da desigualdade. Exige reconhecer que não há justiça ambiental sem justiça racial, e que o direito à cidade, à moradia e ao meio ambiente equilibrado só se realizam plenamente quando alcançam aqueles que historicamente foram privados deles.

A construção de um futuro para os excluídos passa também, necessariamente, pela democratização do planejamento urbano, pela revisão das políticas habitacionais, pela aplicação efetiva da função social da propriedade e pela incorporação explícita do combate ao racismo estrutural nas políticas ambientais e urbanísticas. Isso implica reconhecer que políticas universalistas, quando implementadas em contextos profundamente desiguais, tendem a reproduzir desigualdades se não forem acompanhadas de medidas redistributivas e de reconhecimento.

Conclui-se, assim, que o racismo ambiental não é uma distorção periférica do sistema urbano brasileiro, mas um de seus elementos constitutivos. Ele expressa a forma como o Estado administra os conflitos entre direitos fundamentais em uma sociedade marcada pela desigualdade racial e econômica. Reduzir esse fenômeno a um mero classismo ambiental significa ignorar sua dimensão histórica, jurídica e política, comprometendo qualquer projeto sério de transformação social.

O futuro para os excluídos existe, mas não como continuidade do presente. Ele exige ruptura com modelos urbanos excludentes, com interpretações jurídicas seletivas e com políticas públicas que naturalizam a desigualdade. Exige, sobretudo, reconhecer que não há justiça ambiental sem justiça racial, e que o direito à cidade, à moradia e ao meio ambiente equilibrado só se realizam plenamente quando alcançam aqueles que historicamente foram privados deles.

Dessa forma, esta dissertação encerra reafirmando sua hipótese inicial: o conflito entre o direito ao meio ambiente, o direito à moradia e o direito à propriedade privada, quando mediado por estruturas estatais e sociais racializadas, contribui decisivamente para a produção do racismo ambiental no Brasil. Enfrentar esse conflito de maneira justa e democrática é condição indispensável para a construção de cidades mais inclusivas, sustentáveis e constitucionalmente comprometidas com a dignidade humana.

5. CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo central investigar de que forma os conflitos existentes entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à moradia e o direito à propriedade privada contribuem para a produção e reprodução do racismo ambiental no Brasil, especialmente no contexto das políticas urbanas e habitacionais. Partiu-se do entendimento de que tais direitos, embora formalmente dotados de igual hierarquia constitucional, são concretamente aplicados em uma sociedade marcada por profundas desigualdades históricas, raciais e territoriais, o que resulta em assimetrias estruturais na distribuição dos benefícios e dos ônus ambientais.

Desde a introdução, estabeleceu-se como pergunta norteadora desta pesquisa a indagação sobre de que maneira o conflito entre os direitos fundamentais à moradia, ao meio ambiente e à propriedade privada agrava o racismo ambiental no Brasil no âmbito da política habitacional. A hipótese formulada sustentou que o conflito entre tais direitos não é resolvido de forma neutra ou técnica, mas atravessado por relações de poder, interesses econômicos e hierarquias raciais historicamente consolidadas, fazendo com que seus efeitos recaiam de maneira desproporcional sobre populações negras, indígenas e periféricas.

Ao longo do trabalho, buscou-se demonstrar que a urbanização brasileira não se desenvolveu como um processo espontâneo ou meramente econômico, mas como resultado de escolhas políticas e jurídicas que, desde o período colonial, privilegiaram determinados grupos sociais em detrimento de outros. A análise histórica realizada no primeiro capítulo evidenciou que o acesso à terra urbana, à moradia digna e aos serviços públicos sempre foi marcado por mecanismos de exclusão que possuem nítido recorte racial. A abolição formal da escravidão não foi acompanhada de políticas efetivas de inclusão social, o que produziu um padrão de segregação socioespacial que persiste até os dias atuais.

Nesse contexto, constatou-se que o direito à propriedade privada consolidou-se no ordenamento jurídico brasileiro como um direito fortemente protegido, muitas vezes tratado de maneira quase absoluta, enquanto o direito à moradia e a própria proteção ambiental tiveram sua efetivação condicionada a interesses econômicos e a interpretações restritivas. Essa assimetria histórica criou um cenário no qual a função social da propriedade, embora constitucionalmente prevista, raramente é aplicada de forma capaz de democratizar o acesso à cidade e de garantir justiça territorial. O estudo da historicidade da propriedade privada, especialmente a partir das contribuições de John Locke e da crítica contemporânea à absolutização desse direito, permitiu compreender como a noção de propriedade foi utilizada

como instrumento de exclusão social. No contexto brasileiro, a proteção exacerbada da propriedade privada urbana, aliada à ausência de políticas efetivas de habitação social em áreas bem localizadas, contribuiu para empurrar populações vulneráveis para as periferias e para áreas ambientalmente frágeis.

A análise do direito à moradia, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do direito à propriedade privada evidenciou que, na prática, tais direitos não são efetivados de maneira equitativa. A aplicação seletiva das normas urbanísticas e ambientais, aliada à fragilidade das políticas públicas de planejamento urbano, cria um cenário no qual os grupos historicamente marginalizados são constantemente chamados a suportar os ônus do desenvolvimento urbano, enquanto os benefícios permanecem concentrados em áreas privilegiadas da cidade.

O segundo capítulo da dissertação aprofundou a análise dos direitos fundamentais e de seus conflitos, demonstrando que a colisão entre eles é fenômeno inerente ao constitucionalismo contemporâneo. Contudo, quando esses conflitos se manifestam em sociedades estruturalmente desiguais, como a brasileira, sua resolução tende a reproduzir desigualdades preexistentes. A ponderação entre direitos não ocorre em um vácuo social, mas dentro de instituições permeadas por valores e práticas que refletem o racismo estrutural. Assim, decisões administrativas e judiciais aparentemente neutras acabam por produzir resultados profundamente seletivos.

No terceiro capítulo, o foco deslocou-se para a análise direta do racismo ambiental como consequência desses conflitos na política urbana do Brasil. A partir do diálogo com autores como Benjamin Chavis Jr., Robert Bullard, Henri Acselrad, Joan Martínez Alier, Malcolm Ferdinand, Milton Santos, Raquel Rolnik e Silvio Almeida, consolidou-se a compreensão de que o racismo ambiental não se limita à distribuição desigual de riscos ambientais, mas envolve também a privação sistemática de benefícios ambientais, o apagamento das identidades raciais e a exclusão das populações afetadas dos processos decisórios.

No contexto brasileiro, o racismo ambiental manifesta-se de forma estrutural, institucional e sistêmica. Ele não depende de intenções discriminatórias explícitas, mas opera por meio de práticas aparentemente neutras que produzem efeitos racialmente desiguais. A localização de equipamentos poluentes em áreas pobres, a ausência de saneamento básico, a precariedade da infraestrutura urbana e a implementação de políticas habitacionais em áreas ambientalmente degradadas constituem expressões concretas desse fenômeno.

A análise do Programa Minha Casa Minha Vida revelou-se especialmente elucidativa para a confirmação da hipótese de pesquisa. Embora concebido como política pública destinada à efetivação do direito à moradia, o programa reproduziu padrões históricos de segregação ao priorizar terrenos periféricos, carentes de infraestrutura e, muitas vezes, ambientalmente frágeis. Tal dinâmica demonstrou que a política habitacional brasileira, quando orientada predominantemente pela lógica do mercado imobiliário e pela proteção da propriedade privada bem localizada, termina por transferir os custos ambientais para os grupos socialmente mais vulneráveis, majoritariamente negros.

Esse resultado permitiu enfrentar de maneira crítica o debate entre racismo ambiental e classismo ambiental. A dissertação demonstrou que, embora a dimensão econômica seja fundamental para a compreensão das injustiças socioambientais, ela não é suficiente para explicar a realidade brasileira. No Brasil, pobreza e raça são categorias historicamente indissociáveis. A condição de classe é atravessada pela racialização, e qualquer análise que desconsidere esse elemento corre o risco de invisibilizar a especificidade da opressão vivenciada por populações negras e indígenas.

Concluiu-se, portanto, que o conceito de racismo ambiental se mostra mais adequado e mais preciso do que o de classismo ambiental para interpretar o cenário nacional. Reduzir o fenômeno à desigualdade econômica significa ignorar sua dimensão histórica e racial, bem como desconsiderar o papel das instituições na produção ativa dessas desigualdades. O racismo ambiental, nesse sentido, não é um desvio do sistema urbano brasileiro, mas um de seus elementos constitutivos.

No plano jurídico-constitucional, verificou-se que a Constituição Federal de 1988 oferece instrumentos relevantes para o enfrentamento desse quadro. Os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material, da função social da propriedade, do direito à moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado formam um arcabouço normativo capaz de sustentar políticas públicas orientadas pela justiça ambiental e racial. Entretanto, a efetividade desses dispositivos depende de interpretações comprometidas com a realidade social e com a superação das estruturas discriminatórias.

Dessa forma, a pesquisa aponta que o enfrentamento do racismo ambiental exige mais do que a simples ampliação de políticas habitacionais ou ambientais isoladas. É necessária uma profunda revisão do modelo de planejamento urbano brasileiro, incorporando explicitamente a dimensão racial como elemento central das políticas públicas. A democratização do acesso à terra urbana, a aplicação efetiva da função social da propriedade, a

participação popular nos processos decisórios e a priorização de investimentos em territórios historicamente negligenciados são medidas indispensáveis para a construção de cidades mais justas.

Além disso, torna-se fundamental que o Poder Judiciário e os órgãos de gestão pública passem a reconhecer o racismo ambiental como categoria jurídica relevante, capaz de orientar decisões e políticas. A neutralidade formal na aplicação das normas tem se mostrado insuficiente para enfrentar desigualdades estruturais. Somente uma atuação estatal orientada pela igualdade material e pela justiça socioambiental poderá romper com o ciclo histórico de exclusão.

Em síntese, esta dissertação confirma sua hipótese inicial: o conflito entre o direito ao meio ambiente, o direito à moradia e o direito à propriedade privada, quando mediado por estruturas estatais e sociais racializadas, constitui um fator decisivo para a produção do racismo ambiental no Brasil. Tal conflito não é meramente jurídico, mas profundamente político e social, refletindo a forma como o Estado organiza o território e distribui oportunidades e riscos.

O futuro para os grupos historicamente excluídos não pode ser concebido como simples continuidade das práticas atuais. Ele exige ruptura com modelos urbanos excludentes, com interpretações jurídicas seletivas e com políticas públicas que naturalizam a desigualdade. Exige reconhecer que não há justiça ambiental sem justiça racial e que o direito à cidade, à moradia e ao meio ambiente equilibrado somente se concretizam plenamente quando alcançam aqueles que, ao longo da história, foram sistematicamente privados deles.

Concluir esta pesquisa é, portanto, reafirmar que a superação do racismo ambiental no Brasil depende da construção de um projeto de cidade que coloque a dignidade humana, a igualdade material e a sustentabilidade no centro das decisões públicas. Somente assim será possível transformar o espaço urbano em instrumento de inclusão, e não de reprodução de injustiças, e fazer do meio ambiente um patrimônio verdadeiramente comum a todos.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília; BEZERRA, Gustavo. **O que é justiça ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; 2017.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2 ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros. 2017.

ALIER, Joan Martínez. **O ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2018.

ALMEIDA, Daniela dos Santos. **JUSTIÇA AMBIENTAL E RACISMO AMBIENTAL NO BRASIL**. Disponível em: https://www.academia.edu/39048485/JUSTIÇA_AMBIENTAL_E_RACISMO_AMBIENTAL_NO_BRASIL. Acesso em: 15/10/2024.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental**. 11.ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

ANDRADE, Diego de Calasans Melo. **Propriedade privada e direito à moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ANDRADE, Diego de Calasans Melo. **Vista do Historicidade da propriedade privada capitalista e os cercamentos** (upf.br). História: Debates e Tendências – v. 18, n. 3, set./dez. 2018, p. 408-419.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ARAUJO, Marinella Machado. **Estudos Avançados de Direito à Moradia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Verbatim, 2018.

BALDO, Iumar Junior. **Direito à Cidade: Uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e a sua função socioambiental**. Curitiba: Multideia Editora, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Direito ao Ambiente: da compreensão dogmática do direito fundamental na pós-modernidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017.

BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Arq.urb Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, n. 1, 2008. Disponível em <http://www.usjt.br/arq.urb/> Acesso em 22 jun. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULLARD, Robert. (1993), **Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots**. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=yVr9lhrTVwC&oi=fnd&pg=PA1&dq=environmental+racism+B#v=onepage&q=environmental%20racism%20B&f=false>> Acesso: 08 ago. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Tânia (orgs.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTILHO, Marcela Cristina de. **Direito e propriedade e a Função social**. 2014. Disponível em :<<https://mcristina.jusbrasil.com.br/artigos/146506494/direito-de-propriedade-e-a-funcao-social>> Acesso em 31 jan. 2025.

CATALAN, Marcos. **Proteção constitucional do meio ambiente e seus mecanismos de tutela**. São Paulo: Método, 2008.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função social e ambiental da propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003.

CHAVIS JR. Benjamin. Preface. In: BULLARD, Robert D. **Confronting environmental racism: voices from the grassroots**. Boston, Mass.: South End Press, 1993.

CHAVIS JR., Benjamin. **Toxic Wastes and Race in the United States**. United Church of Christ, Commission for Racial Justice, 1987. Disponível em: <<https://www.nrc.gov/docs/ml1310/ml13109a339.pdf>>. Acesso em 12/09/2025.

CORRERA, Marcelo Carita. **Direito natural e a propriedade privada**. Maringá: Viseu, 2018.

COULANGES, Fustel. **A cidade antiga**. São Paulo: Martins Claret, 2006.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora Edusp, 2015.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a Questão da Moradia**. Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: reais**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

FARIAS, Edilson Pereira de. **Colisão de Direitos**. Brasília: Sérgio Antônio Fabris, 1996.

FERDINAND, Malcom. **Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho**. São Paulo: UBU, 2022.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Ática, 1978.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Minha Casa, Minha Vida: Notas Sobre a Responsabilidade Coletiva de um Desastre Urbano**. **Anais do XVI ENANPUR**, Belo Horizonte, 2015.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. **Direito processual ambiental brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: M. Limonad, 1997.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

FRASER, Nancy. **Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition**. New York: Routledge, 2001.

FREITAS, Gilberto Passos de; Coelho, Filipe Freitas. **Direito à Moradia e Inclusão Social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf>. Acesso em 05 jun. 2025.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS E INSTITUTO ESCOLHAS. **Morar longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das regiões metropolitanas**. São Paulo: Instituto Escolhas, 2019. Disponível em: < https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar_-

[Longe O Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão-das Regiões Metropolitanas-RELATÓRIO.pdf](#) >. Acesso em: 10. out. 2025.

GUILHERMINO, Everilda Brandão. **Propriedade Privada Funcional**. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2012.

INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito Social à Moradia & a Efetividade do Processo**. Curitiba: Juruá, 2002.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Nota Técnica - 2020 - Junho - Número 73 - Disoc**. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=35812%3A2020-06-12-14-02-06&catid=192%3Adisoc&directory=1&Itemid=1>. Acesso em 14 mai. 2025.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida nas Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MACPHERSON, William. **The Stephen Lawrence Inquiry**. London: The Stationery Office, 1999.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. São Paulo: Edipro, 2014.

LOPES BARBOSA, Mariana de Oliveira. **Período Neolítico**. Disponível em: <<https://www.preparaenem.com/historia/neolitico.html>>. Acesso em: 17 março. 2024.

MACHADO, Hébia Luiza. **Função socioambiental: solução para o conflito de interesses entre o direito à propriedade privada e o direito ao meio ambiente ecologicamente preservado**. MPMG Jurídico, 2008. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/EC/B3/24/2E/E744A7109CEB34A7760849A8/MPMGJuridico_12.pdf>. Acesso em 15 de junho de 2025

MARICATO, Erminia. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A Cidade do Pensamento Único. Petrópolis: Vozes, 2000.

MAUTNER, Y. M. M. **A periferia como fronteira da expansão do capital**. In: DÉAK, C.; SCHIEFFER, S.R. (Orgs.). O processo de urbanização no Brasil: São Paulo-SP: Edusp, 2010, pp. 245-259.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MIRANDA, Pontes de, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado. Parte especial. Tomo XI.** 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 40. Ed. São Paulo: Editora ATLAS, 2024.

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2004.

NATALINO, Marco. Nota técnica: estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). **Ipea, 2020.** Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2025.

NETO, José Rodrigues de. (Org.) **Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

NIXON, Rob. **Slow Violence and the Environmentalism of the Poor.** Cambridge: Harvard University Press, 2011.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito Fundamental à Moradia.** São Paulo: Editora Pillares, 2008.

ONU-HABITAT. **The Right to Adequate Housing.** Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2010. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/fact_sheet_21_adequate_housing_final_2010.pdf>. Acesso em: 23 de nov. 2025.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria Geral do Direito e Marxismo.** São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

PANSIERI, Flávio. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: OLIVEIRA NETO, José Rodrigues de. (Org.) **Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PREVE, D. R.; DOS SANTOS, G. G.; CAMPOS, J. B. **Racismo Ambiental e o Princípio do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.** **OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA**, [S. l.], v. 21, n. 7, p. 6851–6876, 2023. DOI: 10.55905/oelv21n7-055. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/816>. Acesso em: 14 out. 2024.

RAWLS, John. **Justiça como Equidade: Uma Reformulação.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades.** Caxias do Sul: EducS, 2007.

ROGRIGUES, Arlete Moyses. **Moradia nas cidades brasileiras.** São Paulo: Contexto, 1990.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Tríplice Responsabilidade Ambiental - Elementos para uma Teoria Geral**. Cotia: Editora Foco, 2024.

ROMANELLI, Luiz Cláudio. **Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a legislação, política, urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo. Studio Nobel: Fapesp, 1999.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**. São Paulo: Studio Nobel, 1999b.

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

ROLNIK, Raquel. **Morar, atuar e viver**. Teoria e Debate. Disponível em: <https://teoriadebate.org.br/1990/03/06/planejamento-urbano-morar-atuar-e-viver>. Acesso em: 20/07/2025.

SANTOS, Cibeli Simões; FERREIRA, Jussara Borges. **Propriedade Privada e a Função Social Constitucional: O Complexo Equilíbrio entre Meio Ambiente e Agronegócio na Ordem Econômica Brasileira**. Londrina: Editora Thoth, 2024.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 2006.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Habitação de Interesse Social, Segregação e Política Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

SANTOS, Rammê, Rogério. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos**. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios**. Revista do CEJUR/TJSC. v. 1. n. 1. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24>. Acesso em: 12 maio. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf. Acesso em: 13 maio. 2024.

SHIMBO, Lúcia. **Produção privada de habitação social: a experiência recente do Programa Minha Casa Minha Vida**. Campinas: Unicamp, 2010.

SCHMITZ, Arno Paulo; BITTENCOURT, Mauricio Vaz Lobo. O Estatuto da Terra no confronto do pensamento econômico: Roberto Campos versus Celso Furtado. **Economia e Sociedade**, v. 23, n. 3, p. 577–609. Campinas:Unicamp, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642127>. Acesso em: 17 set. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco Ecológico Abusivo**. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

SOUZA, Arivaldo Santos de. **Direito e Racismo Ambiental na Diáspora Africana. Promoção da Justiça Ambiental através do Direito**. Salvador: EDUFBA, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Ambiente e Sociedade: uma introdução**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

RIBEIRO, L. C. Q.; Santos Jr., O. A. (orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2022/04/Globalizacao-fragmentacao-e-reforma-urbana-o-futuro-das-cidades-brasileiras-na-crise.pdf>>. Acesso em: 13/03/2025.

TAVARES, José Ricardo; SILVA, Camila Gomes da; GUIMARÃES, Catia Fernanda Ebersol; COSTA, Rogério Santos da. **RACISMO AMBIENTAL, ESQUECIMENTO E SELETIVIDADE ESTATAL: Quilombo Vidal Martins e o Parque Estadual do Rio Vermelho/SC**. Revista de Políticas Públicas, v. 25, n. 2, p. 701–719, 13 Jan 2022 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/18468>. Acesso em: 14 out 2024.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **Transformações do Direito de Propriedade Privada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

UNITED NATIONS. Committe on Economical, Social and Cultural Rights. **General Comment N° 04: The Right To Adequate Housing** (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991.

UNICEF, Brasil. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Data de acesso: 01 março. 2024.

VELHO, Gilberto. **A utopia urbana.** Rio de Janeiro: Zahar, 1994.