

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO
HISTÓRIA E ARQUITETURA DA CIDADE

**REGULARIZAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA NA
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CIDADE
SUSTENTÁVEL**

ZENILDO BODNAR

Florianópolis
2015

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO,
HISTÓRIA E ARQUITETURA DA CIDADE**

**REGULARIZAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA NA
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CIDADE
SUSTENTÁVEL**

ZENILDO BODNAR

Dissertação produzida no programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, PGAU-Cidade da UFSC. Área de concentração em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Linha de pesquisa planejamento urbano, gestão e meio ambiente.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Marques Rossetto

Florianópolis
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Bodnar, Zenildo

Regularização registral imobiliária na efetivação de
direitos fundamentais da cidade sustentável / Zenildo
Bodnar ; orientadora, Profa. Dra. Adriana Marques Rossetto
- Florianópolis, SC, 2015.
185 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em
Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.

Inclui referências

1. Arquitetura. 2. Meio ambiente. 3. Cidade
sustentável. 4. Regularização registral imobiliária. 5.
Registro. I. , Profa. Dra. Adriana Marques Rossetto. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-
Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.
III. Título.

Zenildo Bodnar

**REGULARIZAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA NA
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CIDADE
SUSTENTAVEL**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade - PGAU-Cidade.

Florianópolis, 19 de novembro de 2015.

Prof(a). Adriana Marques Rossetto
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof(a). Adriana Marques Rossetto, Dra.
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Nelson Popini Vaz, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Sérgio Torres Moraes, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Ricardo Stanziola Vieira, Dr.
Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar registro o meu profundo agradecimento e reconhecimento para a Professora Doutora Adriana Marques Rossetto, orientadora deste trabalho, que com todo entusiasmo e simpatia aceitou dar luzes a esta pesquisa. Foi, com enorme competência e alegria contagiante, que forneceu subsídios preciosos para esta dissertação, os quais foram absolutamente decisivos para viabilizar a pesquisa.

Aos Professores Doutores Nelson Poponi Vaz, Sérgio Torres Morais e Ricardo S. Vieira, membros das bancas, por todas as considerações e contribuições.

À Adriana C. Vieira que com muita competência gerencia as atividades da secretaria sempre disposta a colaborar. Aos colegas e amigos da turma de 2014 pelo compartilhamento de experiências e aprendizagem colaborativa.

Aos registradores de imóveis que auxiliaram na pesquisa com relevantes informações sobre a atividade registral relacionada com a regularização fundiária: a) João Pedro Lamana Paiva do Cartório da 1ª Zona de Porto Alegre que foi um dos precursores da regularização registral no Brasil e muito contribui com sua experiência para o aperfeiçoamento dos institutos registrais; b) Daniela do Rosário, registradora do Estado de São Paulo e Professora de Direito Registral Imobiliário pelo compartilhamento da experiência paulista, em especial dos aspectos da nova regulamentação naquele estado; c) Luiz Eduardo Freyeisleben Silva do Registro de Imóveis de Curitiba - SC pelo relato da exitosa experiência, dados compartilhados e reflexões conjuntas sobre o tema.

Um agradecimento todo especial também para a Registradora de Imóveis de Navegantes, Fernanda Schneider, por prestar todas as informações, dados e até documentos oficiais relativos ao caso específico do Loteamento Onélia Couto Cabral e que viabilizaram esta pesquisa. Também com os cumprimentos e elogios pela sua brilhante atuação na regularização registral destas dezenas de famílias.

Ao Desembargador Lédio Rosa pela disponibilidade na partilha da experiência, liderança no assunto junto ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina e pelo entusiasmo com o relevante tema; ao Sargento da Polícia Militar W.C.S, conhecedor da realidade local, por todas as informações; ao Advogado da

empresa RAGserv, Dr. Ricardo Paludo Calixto pelas detalhadas informações de todo histórico do projeto. A comunidade do Loteamento por ter acolhido nas suas casas e em pleno período de descanso com toda simpatia e disposição para cooperar na pesquisa.

Aos funcionários do Posto de Saúde e Escola do Bairro São Paulo, Setor de Patrimônio e de Cadastro Técnico do Município de Navegantes – SC por toda cooperação nesta pesquisa. Em especial a servidora Natália Ferreira Costa, profunda conhecedora do tema.

Dedico este trabalho ao meu Pai Gregório Bodnar Neto, falecido, que, com a simplicidade de homem do campo, foi e será sempre um exemplo de luta, fé, gratidão, amor ao próximo e alegria contagiante. Deixando assim um legado de ensinamentos fundamentais para a vida familiar e comunitária. Segurar firme a sua mão até os últimos segundos da sua existência (29.05.2014; 22:32',20'") foi a experiência mais intensa desta vida e também uma singela forma de gratidão por tudo o que tenho e sou!
Obrigado Pai!

Também dedico este trabalho com todo amor e carinho a minha esposa Roberta e aos meus amados filhos Caroline e Victor!

Concretizar a promessa de moradia (cidade sustentável) para todos é dever de cada brasileiro sensível e, principalmente, daqueles que têm o poder de remover óbices, mercê de sua carreira, profissão ou vocação. (Renato Nalini).

ROL DE CATEGORIAS

Considerando que esta dissertação apresenta também um viés jurídico, objetivando-se facilitar a compreensão dos conceitos técnicos utilizados, apresenta-se um rol sintético das categorias mais importantes trabalhadas nesta pesquisa com os respectivos conceitos operacionais, ou seja, com a significação dada especificamente para o contexto desta pesquisa.

CIDADE INFORMAL: é a cidade que se desenvolve quase sempre sem intervenção técnica, projetual e sem considerar a legislação, ou seja, à margem do planejamento formal, dos padrões urbanísticos definidos no Plano Diretor Municipal e em outras normas reguladoras da ordenação do espaço urbano.

CIDADE SUSTENTÁVEL: é um bem comum ou direito difuso, pertencente principalmente das populações hipervulneráveis, compreende o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, com diretrizes adequadas para a ordenação e o controle do uso do solo e uma política consistente de promoção e defesa do meio ambiente (artigo 2º do Estatuto da Cidade).

DIREITOS FUNDAMENTAIS: são os direitos previstos na Constituição (aspecto formal) e que guardam relação direta e intensa com o princípio da dignidade humana (dimensão material). Citem-se, como por exemplo, a vida, propriedade, meio ambiente, cidade sustentável, saúde, habitação, segurança, dentre outros.

HIPERVULNERABILIDADE URBANA: entende-se por hipervulnerabilidade a caracterização do espaço urbano impactado nas dimensões social, civil, espacial e ambiental. Social pela privação generalizada aos direitos fundamentais; civil pela exposição drástica ao crime, em especial ao tráfico de drogas; espacial tendo em vista a completa ausência de planejamento ou suporte técnico na efetivação; ambiental pela

fragilidade dos ecossistemas ocupados de maneira desordenada, bem como impactos ambientais decorrentes da ocupação¹.

PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO: Conforme definido pela Conferência Rio 92 o Princípio da Precaução é a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados. Este Princípio afirma que a ausência da certeza científica formal, a existência de um risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prever este dano.

REGISTRO: no contexto desta pesquisa a palavra registro será utilizada especificamente para o registro de imóveis. Ato registral este praticado na serventia (cartório) da localidade do imóvel e que constituiu, gera o direito de propriedade ou eventualmente declara e torna disponível este direito na hipótese em que já foi adquirido por usucapião.

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 equilibrado².

REGULARIZAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA: Entende-se, para os efeitos desta pesquisa, por irregularidade registral imobiliária a falta de registro do imóvel no cartório da circunscrição imobiliária a que pertence, circunstância que esta significa ausência de proteção jurídica da propriedade.

SOCIEDADE DE RISCO: Conforme Ulrich Beck (1997, p.15) pode-se caracterizar a sociedade de risco como “[...] *uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial*”.

¹ Conceito elaborado também a partir dos subsídios obtidos da Dissertação defendida neste programa por Giselle Carvalho (CARVALHO, 2014)

² Conceito legal extraído do artigo 46 da Lei 11.977/99 que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida.

TRANSDICIPLINARIEDADE: *um processo de intercâmbio entre diversos campos e ramos do conhecimento científico, nos quais uns transferem métodos, conceitos, termos e inclusive corpos teóricos inteiros para outros, que são incorporados e assimilados pela disciplina importadora, induzindo um processo contraditório de avanço/retrocesso do conhecimento, característico do desenvolvimento da ciência (LEFF, 2001 p. 83).*

RESUMO

A informalidade urbana crescente, em especial pela a falta de registro imobiliário das propriedades, é a realidade da maioria das cidades brasileira. Gera vulnerabilidade ambiental, civil, espacial e social, dificulta o planejamento urbano, o acesso aos direitos fundamentais e o exercício pleno da cidadania. Trata-se de pesquisa qualitativa, com uso de documentação indireta e entrevistas. Esta dissertação apresenta como objeto a análise da relação entre regularização registral e aspectos fundamentais da cidade sustentável, especificamente com o equilíbrio ecológico, a inclusão social e territorial e a função social da propriedade. Principia-se com a contextualização da tutela do meio ambiente na atual sociedade de risco, destacando-se a importância da sustentabilidade nas dimensões social, econômica, ambiental e espacial. Caracteriza-se o direito de propriedade, sua função social e sua relação com a regularização fundiária e registral no contexto do planejamento urbano. Por fim, avalia-se a contribuição da regularização registral para a cidade sustentável, o planejamento, a gestão urbana e a concretização dos direitos fundamentais implicados, inclusive por intermédio de entrevistas e análise exemplificativa de casos. Como resultado, constatou-se que a regularização registral é uma variável importante a ser considerada no planejamento urbano, na construção da cidade sustentável e dos direitos fundamentais, pois o reconhecimento da propriedade repercute positivamente nas várias dimensões de socialidade: econômica, ambiental, social e espacial.

Palavras-chave: Meio ambiente. Cidade sustentável. Regularização registral imobiliária. Registro

RESUMEN

La informalidad urbana creciente, en especial por la falta de registro inmobiliario de las propiedades, es la realidad de la mayoría de las ciudades brasileña. Genera vulnerabilidad ambiental, civil, espacial y social, dificulta la planificación urbana, el acceso a los derechos fundamentales y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Se trata de investigación cualitativa, con uso de documentación indirecta y entrevistas. Esta disertación presenta como objeto el análisis de relación entre regulación registral y aspectos fundamentales de la ciudad sostenible, específicamente con el equilibrio ecológico, la inclusión social y territorial y la función social de la propiedad. Comienza con la contextualización de la tutela del medio ambiente en la actual sociedad de riesgo, destacándose la importancia de la sustentabilidad en las dimensiones social, económica, ambiental y espacial. Se caracteriza el derecho de propiedad, su función social y su relación con la regularización fundiaria y registral en el contexto de la planificación urbana. Por fin, se evalúa la contribución de la regularización registral para la planificación urbana, el planeamiento, la gestión urbana y la concretización de los derechos fundamentales implicados, incluso por intermedio de entrevistas y análisis ejemplificativo de casos. Como resultado, se constató que la regularización registral es una variable importante a ser considerada en la planificación urbana, en la construcción de la ciudad sostenible y de los derechos fundamentales, pues el reconocimiento de la propiedad repercute positivamente en las varias dimensiones de la socialidad: económica, ambiental, social y espacial.

Palabras clave: Medio ambiente. Ciudad sostenible. Regularización registral inmobiliaria. Registro.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Categorias estratégicas e que fundamentalmente o estudo.....	27
Figura 2 – Relação entre subcategorias e variáveis.....	28
Figura 3 – Comunidade Zona Sul de São Paulo	59
Figura 4 – Habitação informal em Florianópolis	78
Figura 5 – retrato da pobreza em Santa Catarina	79
Figura 6 – Informalidade urbana em São Paulo	80
Figura 7- Maciço Morro da Cruz - Florianópolis.....	101
Figura 8- Delimitação geográfica do Maciço Morro da Cruz ...	102
Figura 9 – Área de risco no Maciço Morro da Cruz – Florianópolis/SC	103
Figura 10 – Deslizamento no Morro da Mariquinha – Florianópolis/SC. Dezembro de 2011.	104
Figura 11 – Habitação social no Maciço Morro da Cruz – Florianópolis - SC	104
Figura 12 – Conflitos decorrentes da ocupação em área de preservação permanente no Maciço Morro da Cruz em Florianópolis - SC	105
Figura 13 - Vista da Favela da Rocinha.....	130
Figura 14 – Unidade Básica de Saúde do Bairro São Paulo, Navengantes - SC	133
Figura 15 - Foto da Rua Sidnei Gay – estacionamento na calçada	140
Figura 16- Foto da Rua Sidnei Gay – construções novas.....	140
Figura 17- Foto da Rua Sidnei Gay – autoconstrução	141
Figura 18- Foto da Rua Sidnei Gay – residência de padrão superior a média.....	142
Figura 19 – Foto da Rua Roque Bernardino Gaya – construção nova	142
Figura 20 – Rua Roque Borba – construção nova	143
Figura 21 – Rua sem denominação	144
Figura 22 – Rua sem denominação – foto ampliada	144
Figura 23 – Rua Francisco de Paula Seara – Caixa improvisada de correio.....	145
Figura 24 - Rua Lizânia Araújo Coelho – muro elevado.....	145

Figura 25 - Rua Lizânia Araújo Coelho – passagem feita no muro	146
Figura 26 – Aeroporto Internacional de Navegantes.....	147
Figura 24 - Rua Lizânia Araújo Coelho – diversidade de padrão construtivo	147
Figura 28 – Rua Alírio Pereira	148
Figura 29 – Rua Francisco de Paula Seara – lixo exposto	149

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
CAPÍTULO 1 - MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE	36
1.1 A SOCIEDADE DE RISCO E GLOBALIZAÇÃO.....	36
1.2: PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE: CONTEÚDO E SIGNIFICADO.....	41
1.3 O PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE E AS SUAS DIMENSÕES.....	53
CAPÍTULO 2 – DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL NO BRASIL	666
2.1 A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	66
2.2 DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE.....	67
2.3 CIDADES INFORMAIS, SEGREGAÇÃO SOCIAL E ESPACIAL E SONEGAÇÃO SISTEMÁTICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	77
2.4 O PLANEJAMENTO URBANO E OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E URBANÍSTICOS PARA A SUA CONCRETIZAÇÃO	82
CAPÍTULO 3 - A PROPRIEDADE URBANA, SUA FUNÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL E A ATIVIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA NO BRASIL	86
3.1 FUNDAMENTOS E DIMENSÕES DO DIREITO DE PROPRIEDADE	86
3.2 FUNÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL DA PROPRIEDADE	89
CAPÍTULO 4 - A REGULARIZAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA	104
4.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA E A IMPORTÂNCIA DO RECONHECIMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE PELA REGULARIZAÇÃO REGISTRAL	104
4.2 O REGISTRO IMOBILIÁRIO E A CONCRETIZAÇÃO DA CIDADE SUSTENTÁVEL.....	1112
4.3 ANÁLISE DE CASO DE REGULARIZAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA: LOTEAMENTO ONÉLIA COUTO CABRAL, NAVEGANTES - SC.....	131
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153

BIBLIOGRAFIA	158
ANEXOS	173
ANEXO I - ENTREVISTA ESTRUTURADA	174
ANEXO II - RAZÕES EXPLICITADA NO EDITAL N. 001/2009 (PROCESSO N. 174/2009).....	175
ANEXO III - SENTENÇA DO PROCESSO N. 135.10.006810-7	179
ANEXO IV – RESOLUÇÃO N. 08/2014 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA – LAR LEGAL.....	181
ANEXO V – PROJETO DE LEI DO PRONARIM – PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS URBANOS.	183
ANEXO VI – CERTIDÃO DE INTEIRO TEOR DE ALGUMAS MATRÍCULAS GERADAS PELA REGULARIZAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA E MATRÍCULA MÃE (MATRÍCULA DO IMÓVEL ÚNICO ANTES DA REGULARIZAÇÃO)	185

INTRODUÇÃO

“Meio ambiente não é a ecologia, mas a complexidade do mundo” (LEFF, 2006, prólogo). Esta contundente afirmação serve como alerta inicial acerca do desafio qualificado que a produção do conhecimento comporta na atualidade. Afinal, não se vive numa sociedade bem ordenada ou em ambientes ideais, mas diante de realidades sociológicas complexas e desafiantes.

O cenário subjacente ou a base sociológica de incidência desta pesquisa será o ambiente urbano informal e hipervulnerável, quer seja na dimensão social, civil, espacial e também ecológica.

É deste contexto que surge a problematização central da pesquisa que decorre também da falta de regularidade registral imobiliária. Entende-se, para os efeitos desta pesquisa, por irregularidade registral imobiliária a falta de registro do imóvel no cartório da circunscrição imobiliária a que pertence, circunstância que esta significa ausência de proteção jurídica da propriedade.

Esta problemática é determinada por diversos aspectos do atual cenário urbano. O crescimento vertiginoso e desordenado das cidades; a alta concentração populacional nos espaços geográficos com alto grau de fragilidade ambiental, como ocorre na zona costeira e no entorno dos rios; a pobreza extrema; o alto grau de desigualdade social e também de acesso aos bens ambientais; a falta de planejamento urbano conglobante e integrado que inclua como objeto de preocupação as mais variadas formas de riscos futuros formam um complexo e desafiante cenário. Este dramático quadro social requer ampliação de políticas públicas e aperfeiçoamento das instituições, em especial ao que concerne à regularização fundiária e registral, tendo em vista o alto impacto destas na organização físico-espacial e ambiental das cidades e na condição de vida de grande parcela de sua população.

A presente pesquisa decorre da contundente repercussão dessa realidade social crítica que se desenvolve em paralelo ou à margem da lei, no planejamento urbano, no exercício pleno da cidadania e na fruição dos direitos fundamentais.

Há interesse social em novos estudos sobre o tema considerando o perfil das pessoas e comunidade implicadas. Também é relevante cientificamente pela forma de abordagem

que busca aproximar temas comuns ao urbanismo e ao direito a partir de uma análise interdisciplinar.

O protótipo de relações jurídicas atinentes à titulação de bens imóveis, idealizado pelo legislador do século passado e ainda presente em várias leis atuais, nem sempre corresponde à realidade social das cidades de hoje que se desenvolvem na informalidade e à margem da lei.

Conforme dados da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina, contidos no plano de expansão estadual para regularização fundiária, *“estima-se que em Santa Catarina existem em torno de 117 mil moradias que não possuem Regularização Fundiária”* (2013, p. 11), sendo que a totalidade deste número também não possui regularidade registral imobiliário. Este drama social é decorrência e repercute diretamente com práticas adotadas no planejamento urbano.

Em Santa Catarina, conforme afirmações do Desembargador Lédio Rosa, Coordenador do Programa de Regularização Fundiária no Judiciário catarinense, chegamos a índices absurdos de irregularidade fundiária. Navegantes chega a 85% das edificações. Florianópolis a 70%. Não tenho conhecimento de todos os municípios, mas arrisco a dizer que nenhum município tenha índice de irregularidades menores de 30% (ROSA, 2014).

Os impactos deste quadro desolador na qualidade de vida das pessoas e na sua própria dignidade são drásticos, pois quem não tem nem endereço inegavelmente sofre embaraços significativos no exercício da cidadania, na fruição dos direitos fundamentais e na sua própria auto-estima.

Este cenário desafiante justifica a realização de novos estudos e reflexões, conducentes a uma reflexão crítica acerca das estratégias de regularização fundiária e de oficialização da propriedade que estão sendo empreendidas.

Advirta-se, desde logo, que não se atribuiu um ativismo ao registrador de imóveis que deve agir apenas mediante requerimento e está limitado a um detalhado conjunto de normas. Busca-se nesta pesquisa perquirir e avaliar o que o registro, enquanto chave que dá acesso ao direito de propriedade na maior parte dos casos, representa no contexto das socialidades urbanas: espacial, social, econômica e ambiental.

A regularização fundiária não é tema novo, mas comporta e requer novas abordagens, especialmente pela sua dimensão necessariamente interdisciplinar e repercussão direta no exercício de direitos fundamentais como moradia, meio ambiente e propriedade.

O advento da Lei Federal 11.977/2009, que instituiu o “Programa Minha Casa Minha Vida”, muito bem contextualiza a quantidade e a relevância dos direitos e aspectos implicados na regularização fundiária.

Eis o teor do artigo 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.

Empreender estudos sobre a relação entre meio ambiente urbano, gestão e planejamento, e a contribuição do registro dos imóveis é oportuno e necessário, tendo em vista a quantidade de institutos e políticas públicas previstas no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) diretamente relacionadas com esta importante atividade pública. Merece especial realce o seu grande alcance e importância social, considerando especialmente o fato de serem as populações mais vulneráveis as principais envolvidas.

Como ponto de partida para a delimitação dos temas centrais da pesquisa, explicita-se que a dissertação será construída ancorada em três pilares centrais: a) equilíbrio ecológico (na perspectiva do meio ambiente natural); b) sustentabilidade; e, c) função social da propriedade. Isso porque o Estatuto da Cidade sedimenta a nova concepção do urbanismo, sintetizado nestes, três aspectos fundamentais ou ideias chaves (AMADEI *et al*, 2014, p. 419).

A partir da delimitação espacial da pesquisa, ou seja, uma vez indicado o local de experimentação e exploração teórica como o ambiente urbano INFORMAL e hipervulnerável; problematiza-se a pesquisa nos seguintes termos: A dificuldade

extrema de a maioria da população exercer direitos fundamentais (acesso à moradia regular, viver em espaço salubre, com recursos naturais preservados, estar inserida na malha urbana infraestruturada, a ter acesso aos serviços urbanos básicos) e em especial a ausência generalizada de regularidade registral imobiliária. Esta problemática relaciona-se, direta ou indiretamente, com aspectos fundamentais da cidade sustentável (equilíbrio ecológico, inclusão social e função social da propriedade).

Como pressuposto ou hipótese provisória para a pesquisa indica-se: a falta de regularização registral imobiliária contribuiu com a insustentabilidade urbana e dificulta o exercício dos direitos fundamentais.

A partir destes elementos, apresenta-se a **pergunta de partida**: Quais são os pressupostos e condições necessárias para que a regularização registral imobiliária efetivamente contribua para a construção da cidade sustentável (urbanidade)? Quais os pontos de conexão entre os objetivos do planejamento e da gestão urbana (perspectiva urbanística) com a efetivação dos direitos fundamentais, com destaque ao direito à cidade, que possuem alinhamento com a regularização registral?

Assim, postulam-se os objetivos da pesquisa:

I) Geral:

Analisar a relação entre regularização registral e aspectos fundamentais da cidade sustentável, especificamente com o equilíbrio ecológico, a inclusão social e territorial e a função social da propriedade.

II) Específicos:

- a) Entender meio ambiente e sustentabilidade espacial no contexto da sociedade contemporânea;
- b) Compreender a relação entre aspectos fundamentais da cidade sustentável (ecológicos, sociais e espaciais) e o planejamento urbano no contexto da sociedade contemporânea;
- c) Caracterizar o direito de propriedade e sua relação com a regularização fundiária e registral no contexto do planejamento urbano;

- d) Avaliar a contribuição da regularização registral para o planejamento, a gestão urbana e a concretização dos direitos fundamentais implicados;
- e) Investigar a percepção e a representação social acerca da regularização registral no Loteamento Onélia Couto Cabral, Bairro São Paulo – Navegantes – SC.

As categorias estratégicas que comportarão digressão teórica mais densa desta pesquisa incluem planejamento urbano, cidade sustentável e função social da propriedade. Como subcategorias importantes destacam-se: direitos fundamentais, regularização fundiária e sustentabilidade socioambiental. Outros aspectos e variáveis serão importantes para o estudo e serão discutidos no corpo da fundamentação teórico-metodológica.

A partir do rol de categorias estratégicas e objetivando melhor delimitar a pesquisa, indicam-se dois cenários centrais inter-relacionados, conforme representação nas Figuras 1 e 2. O primeiro deles, com maior grau de abstração e generalidade e o segundo específico para o contexto espacial da pesquisa.

Figura 1 – Categorias estratégicas ou cenários que fundamentam teoricamente o estudo

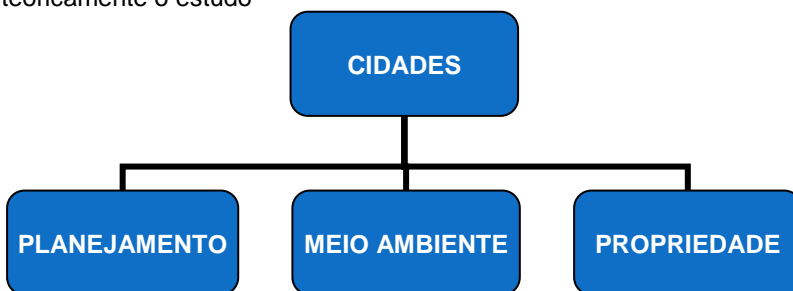
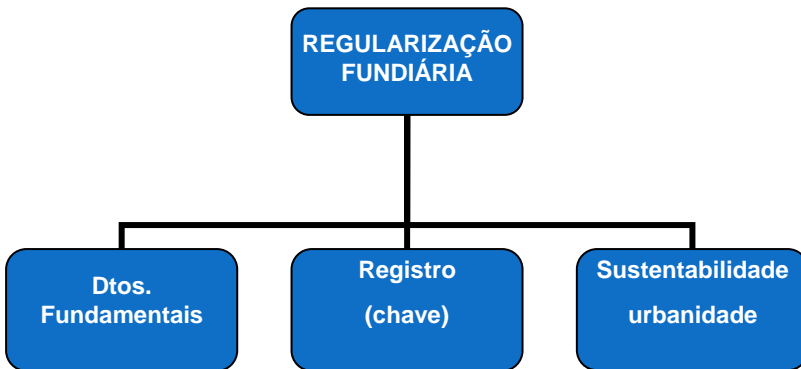


Figura 2 – Relação entre subcategorias/cenários e variáveis



O objeto da pesquisa será uma abordagem do Direito à Cidade Sustentável a partir da regularização registral imobiliária e suas múltiplas implicações.

O caminho principia com a contextualização da tutela do meio ambiente na atual sociedade de risco, destacando-se a importância da sustentabilidade nas dimensões social, econômica, ambiental e espacial. Caracteriza-se o direito de propriedade, sua função social e sua relação com a regularização fundiária e registral no contexto do planejamento urbano. Por fim, avalia-se a contribuição da regularização registral para a cidade sustentável, o planejamento, a gestão urbana e a concretização dos direitos fundamentais implicados, inclusive por intermédio de entrevistas e análise exemplificativa de casos.

A abordagem será necessariamente interdisciplinar (direito, urbanismo, sociologia, economia, antropologia e filosofia), pois se adota o entendimento que disciplinas fechadas impedem a compreensão dos problemas do mundo. A ‘transdisciplinaridade’ é o que possibilita, através das disciplinas, a transmissão de uma visão de mundo mais complexa (MORIN, 2014). O ponto de partida será ampliar a forma de perceber e compreender a cidade contemporânea, nas suas múltiplas relações (ambientais, sociais, econômicas, espaciais e culturais).

Como teoria de base cognitiva e de prospecção, adotar-se-ão as ponderações críticas de Enrique Leff como suporte metodológico essencial; seu destaque para uma necessária

visão sistêmica, pensamento holístico e importância da interdisciplinariedade³. Este autor define o ambiente como objeto científico interdisciplinar que acolhe um intercâmbio de conhecimentos que resulta numa transformação dos paradigmas teóricos das disciplinas envolvidas; construção de um 'novo objeto científico' a partir da colaboração de diversas disciplinas e não apenas como tratamento comum de uma temática (LEFF, 2001, p. 70). Enfatiza que o *ambiente impulsiona a construção de um novo objeto da economia e da produção sobre princípios de sustentabilidade ecológica e de equidade social (p. 77)*.

Ainda em termos metodológicos é importante registrar que a pesquisa terá forte base jurídica, mas sempre buscando apropriar qualificados aportes do Urbanismo e da Arquitetura o que também conferirá maior enfoque interdisciplinar. Nesta perspectiva, a cuidadosa compreensão da noção espaço será fundamental. Afinal, conforme concluiu Santos (1982, p. 156): o espaço é a matéria trabalhada por excelência. Nenhum dos objetos sociais tem uma tamanha imposição sobre o homem, nenhum está tão presente no cotidiano dos indivíduos. A casa, o lugar de trabalho, os pontos de encontro, os caminhos que unem a atividade dos homens e comandam a prática social. A *praxis*, ingrediente fundamental da transformação da natureza humana, é um dado sócio-econômico, mas é também tributária dos imperativos espaciais.

A pesquisa será desenvolvida com a utilização do método indutivo caracterizando-se como qualitativa. Utilizará como técnica a documentação indireta, pesquisa de legislação e doutrina especializada, bem como análise de caso e entrevistas exploratórias com a comunidade abrangida e registradores de imóveis.

Quanto à delimitação espacial, foi realizada uma abordagem geral da realidade brasileira e num segundo momento a situação específica de Santa Catarina, tendo em

³ Definição de transdisciplinariedade (LEFF, 2001 p. 83): *um processo de intercâmbio entre diversos campos e ramos do conhecimento científico, nos quais uns transferem métodos, conceitos, termos e inclusive corpos teóricos inteiros para outros, que são incorporados e assimilados pela disciplina importadora, induzindo um processo contraditório de avanço/retrocesso do conhecimento, característico do desenvolvimento da ciência.*

vista a normativa estadual específica e o Projeto Lar Legal⁴ de Santa Catarina. A delimitação espacial da análise de caso: Loteamento Onélia Coutro Cabral, Bairro São Paulo – Navegantes – SC. Porém, em caráter ilustrativo, serão investigados outros casos de regularização fundiária e registral, com destaque para o Projeto Maciço Morro da Cruz de Florianópolis – SC e a regularização registral implementada no Bairro Santa Antônio em Curitiba – SC.

A escolha do Loteamento Onélia Couto Cabral para a análise de caso ocorreu basicamente pelos seguintes motivos: a) o histórico das ocupações ter relações de semelhança com a maioria dos casos de loteamentos irregulares do Brasil; b) o fato de a regularização imobiliária já ter sido concluída integralmente e já há alguns anos (agosto de 2012), fato este que possibilitou a observância de algumas mudanças no local; c) ter sido a regularização registral encaminhada de acordo com o Projeto Lar Legal de Santa Catarina e ter sido utilizado como exemplo por outros municípios; d) disponibilidade e total apoio e cooperação da registradora de imóveis do Município F. S., bem como da equipe do setor de Patrimônio da Prefeitura Municipal que foram decisivos para viabilizar a pesquisa; e) apresentar o Município de Navegantes um dos piores índices de regularização fundiária, conforme antes demonstrado; f) ser este caso o primeiro e único concluído em Navegantes e ainda um dos poucos em Santa Catarina.

Para melhor compreensão da pesquisa, declina-se também desde logo alguns fundamentos e pressuposto teóricos que permearão este trabalho, notadamente quanto à compreensão da cidade ou mais especificamente do direito à cidade. Este afazer necessariamente contextualizado na ambiência de uma sociedade de risco, globalizada, excludente e de luta pela efetivação de direitos nas mais diversas perspectivas.

A principal premissa deste trabalho é a necessária sensação de pertencimento e empatia que os seres humanos devem ter em relação ao seu entorno, ao seu habitat, ou seja, ao meio ambiente em que vivem. Trata-se também da necessária

⁴ Instituído pela Resolução n. 11/2008 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e nos termos da atual Resolução n. 08/2004.

deferência e respeito à natureza, conforme concluiu com brilhante analogia OST (1995, p. 195), como todo contrato dá corpo à reciprocidade “*é preciso darmos à natureza, em respeito, em beleza, em moderação, o que dela recebemos; assim instala-se a simbiose no lugar do parasitismo*”.

Afinal, o ambiente não possui proprietário e nesse ponto é que reside o problema: nós o sufocamos com um peso sem que ao mesmo tempo paguemos nada com nossas economias privadas (ALIER, 2007, p. 116).

A interação de diversos aspectos também é fundamental para compreender a cidade. Até na perspectiva jurídica atualmente propõe-se a ampliação do objeto do Direito Ambiental tradicional. Para tanto o Direito da Sustentabilidade, mais amplo que o Direito Ambiental, é mais apropriado, pois segundo Stanziola tem como meta a integração entre as questões ambiental *stricto sensu*, social, econômica, política e cultural na análise e no tratamento dos dilemas de sustentabilidade enfrentados pela sociedade contemporânea. Portanto o socioambientalismo e a Justiça Ambiental, ao preconizarem uma maior interface entre o social e o ambiental e a consideração de variáveis mais amplas do que o conhecimento técnico e científico na abordagem da questão ambiental, servirão como suportes teóricos e práticos. (STANZIOLA, 2012, p. 65).

Um acordo semântico indispensável, também acerca da sua percepção social conforme incursão empírica que será feita, é a compreensão da categoria cidade. Conforme Rossetto, a cidade pode ser entendida como um grande ecossistema no qual elementos e atividades humanas estão conectadas por comunicações que interatuam enquanto o sistema evolui dinamicamente. Sendo que qualquer mudança ou alteração na estrutura ou no espaço repercute nas outras partes do sistema. O dinamismo do processo junto à intensa interação das mudanças que ocorrem na ocupação física é o que caracteriza a complexidade do enfoque sistêmico do planejamento urbano. (ROSSETO, p. 91).

A noção de ‘cidade sustentável’ conforme Ascelrad *instaura uma nova cena de enunciação, onde uma trama de múltiplos personagens e falas inter cruzadas reelabora as representações de cidade*. Opera singularizações, liames temporais por meio de uma ordem linear, transformando-a em

quase personagem dotada de um corpo/território e uma alma cultura cidadina (ASCELRAD, 2001, p. 49).

A abordagem necessariamente deve considerar a dimensão política da cidade enquanto espaço contínuo de reivindicação, bem como a complexidade da trama social nela ocorrente.

Os ambientes informais hipervulneráveis social e ambientalmente é decorrência do modelo de organização social e da baixa efetividade dos instrumentos normativos historicamente concebidos para uma idealidade distante da contundente realidade sociológica subjacente.

Alfonsín (2003), Ronik (1997), Maricato (2002), Saule Júnior (2003), dentre outros autores enfatizam que a informalidade urbana está diretamente relacionada com normas urbanísticas e padrões elitistas e excludentes, pois criados historicamente em total descompasso com a realidade social das ocupações humanas e assentamentos.

Por isso, também do ponto de vista da atuação do arquiteto urbanista, é condição central na elaboração de projetos urbanos que estes contemplem todos os aspectos considerando externalidades positivas e negativas, a relação custo x benefício, não só os aspectos econômicos mensuráveis, mas também o custo social e ambiental (ANDRADE, p. 113). E na perspectiva da regularização das ocupações informais, deve-se sempre levar em conta que [...] a regularização fundiária é um processo mais amplo que aquele previsto nos instrumentos jurídicos. Trata-se de um fenômeno *pluridimensional*, capaz de focar tanto no trabalho jurídico, quanto no urbanístico, no físico e no social, de forma a adequar o processo às demandas da comunidade em que se dá, isto é deve articular as questões jurídicas com as sociais. (OLIVEIRA; NUÑEZ, 2014, p. 85)

A adequada compreensão das funções da propriedade privada é critério fundamental para a edificação da cidade sustentável. Nessa perspectiva De Soto enfatiza a importância da propriedade como condição para inserção dos pobres no mundo globalizado a partir de oportunidade do mercado (empréstimos, taxas reduzidas, dentre outros) (SOTO, 1989).

Quanto ao marco normativo então existente, deve-se registrar que Lei 6.766/79 incorporou padrão de urbanismo determinado pelo planejamento urbano modernista, de cunho racionalista (ANDRADE, 2008, p 33), em desconsideração com

as complexas e diversificadas características territoriais do país e principalmente em total descompasso com a realidade social. Esse quadro utópico e idealizado contribuiu decisivamente com uma urbanização sem urbanismo e a generalização da informalidade. Esse descompasso ficou bem evidente na análise da situação do Loteamento pesquisado.

A partir da caracterização do objeto de estudo como um complexo e com múltiplas dimensões e implicações, declinadas as possibilidades e principalmente as necessidades da pesquisa, declinam-se os pressupostos metodológicos e o método enquanto estratégia de pesquisa de campo.

De início deve-se enfatizar a necessária busca do conhecimento a partir de uma perspectiva interdisciplinar. Nesta perspectiva o desafio foi o aproximar a experiência histórica do pesquisador na área jurídica com os relevantes conhecimentos adquiridos no Programa de Mestrado PGAU - Cidade.

Esse necessário novo olhar é enfatizado por CUNHA, (2010, p. 167) segundo o qual os juristas das novas gerações, de forma ambiciosa, vêm descobrindo novos campos de investigação e se aproximando de metodologias e paradigmas externos ao mundo jurídico; e, com isso, vêm reconstruindo seu campo de atuação.

Quanto ao enfoque interdisciplinar Bernard Lepetit (2001, p. 27), trabalha a cidade como objeto complexo e a necessária abordagem interdisciplinar “*como um processo controlado de empréstimos recíprocos*”. Enfatiza desníveis na análise das dimensões econômica, social e cultural e apresenta a ideia de lugar, perdido nas ciências sociais, que reclama ação na situação concreta. Henrique Leef ao defender a necessidade de um novo saber, também enfatiza que o planejamento do uso sustentável implica a necessidade de uma política de conhecimento, que promova a articulação de ciências e a integração de saberes das diferentes disciplinas [...] (LEFF, 2001, p. 92), ou seja, necessária visão interdisciplinar.

Conforme já declinado, um dos objetivos desta pesquisa será o de investigar a percepção dos destinatários por excelência da cidade sustentável e acesso à propriedade e moradia por intermédio da regularização registral. Esta desafiante e gratificante empreitada é relevante por valorizar aspectos da riqueza cognitiva e cultural de uma realidade concreta, ou seja, do caso individual.

Assim como a navegação, a jardinagem e a poesia, o Direito é um artefato local, o mesmo pode ser direito e também em relação ao Urbanismo: funcionam à luz do saber local. Afinal, “para conhecer a cidade é preciso conhecer as suas ruas” (GEERTZ, 2009, p. 249). Com esta instigante assertiva GEERTZ destaca a importância do enfoque epistemológico a partir do caso individual, pois é ele que proporciona todas as bases para a reflexão como também serve como objeto central de análise, tudo ainda abrilhantado pelo valioso conhecimento local enquanto somatório da inteligência e da sensibilidade coletiva.

Entender como a comunidade diretamente representa, projeta e internaliza o tema, também é fundamental. Para tanto a pesquisa usará como estratégia a realização de pesquisas dirigidas com amostragem representativas das pessoas envolvidas.

A partir de aportes da psicologia social e ancorada em Moscovici, Ângela Arruda reconhece a relevante contribuição da forma de perceber o mundo a partir das representações sociais, ou seja, a partir da *inscrição social, cultural* do indivíduo, grupo ou sujeitos sociais. Em síntese: *aborda como interação sujeitos e sociedade para construir a realidade, como terminam por construí-la numa estreita parceria*. A matriz da teoria das representações sociais foi desenvolvida na obra clássica de Moscovici, *La Psychanalyse, son image, son public* e defende que a ciência não acontece dentro de uma bolha isolada da sociedade, outorgando credibilidade às formas de compreensão do mundo e de percepção da realidade a partir do pensamento social em sua dinâmica e diversidade enquanto “sábios amadores”. O que há são formas de cognição diferentes e formadas a partir de referenciais diferentes, mas não é possível hierarquizar ou atribuir peso ou credibilidade maior ao saber social em cotejo com o científico (ARRUDA, 2002).

A relação do sujeito com seu espaço de vida passa por construções de sentido que se baseiam não somente na experiência direta e na prática funcional, mas também no valor simbólico conferido ao ambiente construído pelas relações sociais (NÓR, 2010, p. 75). Afinal, o modo como representamos o espaço e o tempo na teoria importa, visto afetar a maneira como nós e os outros interpretamos e depois agimos com relação ao mundo (HARVEY, 1992 p. 190)

A partir destas premissas teóricas e metodológicas é que será empreendida a análise do caso concreto (capítulo 4), com foco predominante no aspecto da titulação conforme antes esclarecido. Tudo também feito a necessária visão otimista, a qual deve inspirar e mover todo pesquisador⁵. Afinal, é também oportuno lembrar que a Cidade Sustentável, ou ‘cidade celestial’, como afirma Sprin não é uma fantasia utópica, pois é exequível a partir de esforços coordenados de todos aqueles que estudam e modelam as cidades. Enfatiza que: *é tempo de empregar um dos maiores talentos humanos, a capacidade de manipular o ambiente, para transformar um ambiente que se tornou hostil à própria vida num habitat humano que sustente a vida e favoreça o crescimento, tanto pessoal como coletivo* (SPIRN, p. 301).

⁵ Conforme explica BOURDIEU (2002, p. 34) “*função de um investigador não é fazer profecias nem ensinar os outros a pensar*”, mas criar um clima propício e condições organizacionais para o desenvolvimento de um novo projeto político enquanto obra coletiva.

CAPÍTULO 1 - MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

1.1 A SOCIEDADE DE RISCO E GLOBALIZAÇÃO

A compreensão dos problemas atuais das cidades contemporâneas, com destaque às questões sociais e ambientais, requer a sua contextualização também sociológica e numa perspectiva global.

O fator tempo é uma variável que deve ser criteriosamente gerenciada nas situações emergenciais que colocam determinados bens jurídicos fundamentais⁶, em especial o meio ambiente em situação de risco. As características da atual organização social reforçam a exigência de mecanismos e instituições adequadas e procedimentos eficazes.

A sociedade de risco é a conseqüência ou o resultado do modelo de produção e consumo industrial baseado na maximização do lucro e no desenvolvimento a qualquer preço. Trata-se da consolidação de uma sociedade em situação periclitante de risco pluridimensional, onde a insegurança e a imprevisibilidade consubstanciam o componente básico e a única certeza decorrente das condutas humanas na atualidade.

A partir das relevantes contribuições de Ulrich Beck (1997, p.15) pode-se caracterizar a sociedade de risco como “[...] *uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial*”.

O risco deve ser entendido como uma decorrência do processo de escolhas e decisões adotadas no presente e que podem gerar conseqüências imprevisíveis e incalculáveis para a qualidade de vida futura em todas as suas dimensões. Difere, portanto, de perigo que apresenta uma noção estática, relacionada com as ocorrências previsíveis e precisamente delimitadas no tempo e no espaço (LUHMANN, 1998).

Também não se pode confundir risco com *catástrofe*, pois o risco é a antecipação da catástrofe. Daí se dizer que os riscos consistem em encenar o futuro no presente. Trata-se de um

⁶ São valores ou direitos protegidos juridicamente pela Constituição e que uma vez descumpridos possibilitam o controle judicial. O meio ambiente é um exemplo.

conceito moderno, que pressupõe *decisões humanas*, o que, do ponto de vista sociológico, pode transformar o mundo, para melhor ou para pior (BUENO, 2010, p. 362).

Esse quadro desafiante gera um clamor generalizado por mais justiça ambiental, pois a distribuição dos bens e principalmente dos riscos e malefícios do desenvolvimento insustentável não mais acontece de maneira equitativa com drásticas repercussões na qualidade de vida urbana.

Um dos maiores desafios epistemológicos da atualidade, e também do sistema jurídico na atualidade é o de melhorar o tratamento dispensado ao risco, enquanto variável necessariamente presente na maioria dos processos decisórios e de planejamento estratégico de longo prazo.

Esteve Pardo (1999) destaca a posição central do risco no âmbito das decisões políticas com repercussões intensas no Direito Público e no próprio papel do Estado e caracteriza como sociedade de risco o modelo pós-industrial da sociedade marcada pelo risco gerado pelo desenvolvimento tecnológico.

O novo cenário é movediço, inspira cautela, requer atuação estratégica e antecipada, ou seja, planejamento. Porém não é compatível com o imobilismo, ou seja, com a omissão. A convivência com situações de risco será uma constante no futuro da humanidade, inegavelmente gera um ambiente notabilizado pela insegurança e pela imprevisibilidade e requer um esforço também sinérgico e cumulativo de todos na sua gestão e controle a níveis de tolerabilidade, principalmente com viés preventivo e precautório, ou seja, baseado no princípio da precaução.

A sustentabilidade deve ser entendida como alavanca propulsora ou chave que aciona a inteligência coletiva para atuar cooperativamente na definição dos destinos da humanidade a começar pela boa ordenação dos espaços locais nos quais a vida começa e verdadeiramente acontece.

A sociedade de risco constituiu um cenário desafiante e que pode ser caracterizado pela ameaça de colapso ambiental. As decisões jurídicas e urbanísticas precisam estabelecer vínculos consistentes com o futuro na construção constante e persistente da sustentabilidade (social, espacial, ecológica e econômica).

Na construção da decisão ideal para o caso concreto, o desafio hermenêutico não é mais um singelo exercício de subsunção do fato à norma, ou seja de levar um caso concreto a

aplicação da norma abstrata, mas sim uma intensa atividade de construção e ponderação, participativa e dialética, que considera os imprescindíveis aportes interdisciplinares e que projeta cautelosamente os efeitos e as conseqüências da decisão para o futuro. Varella (2005, p.142) destaca que na decisão de risco as alternativas não estão *mais entre o seguro e o inseguro, mas entre opções, com vantagens e desvantagens entre si.*

Quanto estas premissas são transpostas para o desafio da consolidação da urbanidade, a escolha ou decisão mais adequada é igualmente uma tarefa complexa e que deve considerar aporte científico qualificado, participação popular intensa e considerar reflexivamente todas as conseqüências e reflexos futuros que podem ser gerados.

A sociedade de risco, conforme explicitado anteriormente, apresenta importantes desafios para o planejamento urbano e para a gestão das cidades. Afinal, o risco deve ser entendido como uma decorrência do processo de escolhas e decisões adotadas no presente e que podem gerar conseqüências imprevisíveis e incalculáveis para a qualidade de vida futura em todas as suas dimensões.

Dessa forma, é fundamental que as decisões sejam tomadas com todas as cautelas preventivas e precautórias, por intermédio de um planejamento estratégico e democrático que considere todas as variáveis que possam influenciar direta ou indiretamente na garantia plena da qualidade de vida em todas as suas formas, inclusive das futuras gerações.

Qualquer decisão, lei ou ato administrativo que não considere a gestão e o controle dos riscos, numa perspectiva futura, integrada e conglobante, poderá caracterizar situação de incompatibilidade material com a ordem jurídica constitucional e internacional, por outorga de proteção deficiente ao direito humano fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado e colocar em risco a qualidade de vida.

Por isso, as instituições não podem manter-se na passividade, precisam outorgar respostas prontas e enérgicas para assegurar, inclusive às futuras gerações, um pacto de civilização mais promissor e que inclua necessariamente a variável ambiental e a adequada gestão dos riscos como componente de todo e qualquer processo ou projeto de desenvolvimento com sustentabilidade.

A gestão adequada do risco, enquanto um dos principais e

mais importantes desafios da atual sociedade, requer instituições consolidadas e atuantes, conhecimento científico qualificado, legislação eficaz e participação e controle social efetivo. Trata-se, portanto, de uma missão necessariamente compartilhada.

O risco zero definitivamente não existe, pois esta circunstância acompanha os seres humanos desde o seu nascimento até a morte. Por isso o fundamental é identificar as causas de excesso de risco (intolerável), modificar a causa interveniente e, por intermédio de uma gestão estratégica e inteligente, melhorar a saúde e a qualidade da vida em todas as suas formas a começar pela ordenação adequada do espaço.

O cenário urbano excludente, caracterizado pela generalizada falta de implementação de políticas públicas, manifesta-se localmente, mas é decorrência de processos globais insustentáveis de desenvolvimento, notoriamente marcados pela exclusão social e pela restrição de acesso aos direitos fundamentais elementares.

Há uma pauta comum axiológica global, que reconhece a diversidade na dimensão cultural, mas sublinha bens que devem ser protegidos na escala mundial como é o caso do meio ambiente. O cuidado com as cidades, ou seja, com o meio ambiente urbano, deve ser o ponto de partida, pois nela intensificam-se os vínculos e a percepção da fragilidade e da escassez é ainda mais acentuada.

Conforme Boaventura de S. Santos (2006, p. 437-438), não existe uma entidade única chamada globalização. Por isso mesmo, entende que esse termo, a rigor, só poderia ser usado no plural: globalizações, enquanto conjuntos ou feixes diferenciados de relações sociais. Daí que as globalizações envolvem conflitos, com seus vencedores e seus vencidos. Ferrarese (2012, p. 13-14) pondera que a globalização é um processo e, como tal, sua cronologia não é precisa, mas o que se percebe é que na última década do século passado houve a passagem de uma economia baseada na centralidade da fábrica e da produção para uma economia marcada pela centralidade do comércio e da finança globais, dando lugar a uma espécie de supercapitalismo.

Quanto às consequências da globalização, é científico afirmar que esta não resolveu o problema da má distribuição de renda e da pobreza generalizada. Este cenário impacta intensamente na proteção do meio ambiente e repercute na

gestão e no planejamento urbano.

Não se está a defender nesta pesquisa que a globalização gera ou intensifica a pobreza. Santos (2001) é categórico a julgar a globalização como *perversa* afirma que a pobreza aumenta, o salário médio tende a baixar, a mortalidade infantil permanece e a educação é inacessível, inclusive faz menção a *males espirituais e morais*, todavia sem respaldo empírico e com viés preponderantemente ideológico. O sociólogo U. Beck qualifica a globalização como a ideologia do império do mercado mundial (BECK, 2004).

Destaque-se que o próprio conceito de ‘pobreza’ é complexo em termos científicos, porém vários indicadores são extremamente relevantes para aferir padrões de desenvolvimento humano⁷. Mas é indispensável esta contextualização social para os propósitos desta pesquisa que tem como foco ambiente urbano informal com hiperfragilidade social e ambiental, sempre tendo presente a ideia fundamental do ex-presidente do Banco Mundial Amartya K. Sen no sentido de que expansão das liberdades substanciais do ser humano é condição para o desenvolvimento pleno (SEN, 2000).

Embora a assertiva possa ser relativizada com aportes da antropologia, Daly e Farley (2008, p. 290-291) ao abordarem a questão das necessidades humanas, explicam que as necessidades absolutas são as relativas à sobrevivência e estão biologicamente determinadas. Aproximadamente 1,2 bilhões de pessoas, em termos globais, e 28 por cento da população do Terceiro Mundo vivem em pobreza extrema e têm dificuldade de satisfazer até mesmo essas necessidades absolutas.

Quando o Estado esquece o mais fragilizado, na verdade nega a as própria dignidade humana. Barroso (2013, p. 102-103) é enfático ao afirmar que o desemprego, o subemprego e a informalidade tornaram nossas ruas lugares tristes e inseguros; afinal, o Estado já *não cuida de “miudezas” como pessoas, seus projetos e sonhos*, criticando a falta de atenção para com os

⁷ Uma das mais relevantes ferramentas de pesquisa foi desenvolvida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em parceria com IBGE e IPEA para o Brasil foi desenvolvida a ferramenta “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil”. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios>

direitos elementares dos cidadãos. Galeano (2004, p. 151-156), o sistema fabrica pobres e lhes declara guerra. E o que sucede é que muitas vezes a injustiça social se reduz a um assunto de polícia e o que se evidencia mesmo é que, em um mundo unificado pelo dinheiro, a modernização expulsa muito mais gente do que integra.

Bauman (1999, p. 94) ao abordar a segregação em classes enfatiza a lógica da exclusão e abandono da classe “baixa” e relaciona esta reflexão para a realidade das cidades ao afirmar que: *As cidades contemporâneas são locais de um “apartheid ao avesso”: os que podem ter acesso a isso abandonam a sujeira e a pobreza das regiões onde estão presos aqueles que não têm como se mudar.*

Há também contundente relação entre a pobreza e a tutela do meio ambiente. Boaventura de Souza Santos (2001, p. 41 e ss.) indica que a crise ambiental decorre diretamente da transnacionalização da pobreza, da miséria e da fome e incluiu a degradação ambiental dentre os principais problemas na relação social mundial.

Afinal, conforme Harvey (2009, p. 189) as noções de tempo e espaço, marcadas por fortes rupturas e reconstruções epistemológicas, não podem ter significado apenas objetivo sem a compreensão e consideração dos processos sociais materiais intervenientes.

Assim, a partir desta necessária contextualização na realidade social global, passa-se a análise da proteção e defesa do meio ambiente, pois a base da investigação está sedimentada no ambiente urbano informal e hipervulnerável social e ecologicamente e a pesquisa inserida na linha planejamento urbano e meio ambiente.

1.2: PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE: CONTEÚDO E SIGNIFICADO

A proteção do bem jurídico⁸ meio ambiente passou a integrar a pauta central das grandes preocupações humanas nesta quadra da história. Diversos ramos do conhecimento

⁸ Bem jurídico entendido como valor ou direito fundamental dotado de proteção jurídica, cujo cumprimento pode ser exigido inclusive por intermédio do Poder Judiciário.

humano incluíram a temática como prioritária neste momento em que os recursos naturais diminuem progressivamente. O Direito também acolhe esta questão como assunto de extrema relevância a merecer tratamento, nos mais diversos âmbitos, inclusive por intermédio de seu aparato institucional.

O conteúdo, a natureza jurídica e a amplitude da proteção jurídica do meio ambiente, dependem da forma de positivação do meio ambiente⁹ em cada ordem jurídica nacional, ou seja, da dogmática jurídica construída para articular a sua proteção e defesa.

Desde logo é possível concluir que, independente da forma de positivação estabelecida nas ordens jurídicas internas, o meio ambiente é um autêntico direito humano, tanto pela relação direta e até condicional da própria vida como também pela grande quantidade de outros direitos humanos que com ele estão diretamente relacionados, como por exemplo, a dignidade da pessoa humana, a saúde, dentre outros. Hoje, a grande quantidade de tratados e convenções que apresentam como objeto a proteção e a defesa do meio ambiente não deixam margem para qualquer dúvida acerca da caracterização deste como autêntico direito humano.

Também é possível caracterizá-lo como direito fundamental, isso pela forma de positivação do meio ambiente na maioria das constituições que tratam dessa temática a partir dos anos setenta¹⁰.

Trata-se de direito fundamental que apresenta dimensão negativa e positiva. Negativa que assegura o poder de exigir que o Estado se abstenha de adotar comportamentos danosos ao meio ambiente e positiva no sentido de possibilitar prestações estatais positivas no controle de condutas particulares que lesem

⁹ Forma de positivação aqui entendido como amplitude do tratamento dado na Constituição Federal, bem como o grau de detalhamento. O *status* de norma constitucional, reforça a proteção à medida que não é qualquer lei que pode alterar ou contrariar o que foi garantida.

¹⁰ Um das pesquisas mais amplas sobre a forma pela qual o meio ambiente foi positivado nas constituições foi desenvolvido na parte final do livro clássico de Edith Browns Weis (WEIS, Edith Browns. **Un mundo Justo para las Futuras Generaciones: Derecho Internacional, Patrimonio Común y Equidad Intergeneracional**. Trad. Máximo E. Gowland. Madrid: United Nations, Mundi- Prensa, Madrid, 1999).

o meio ambiente, bem como a implementação de políticas públicas necessárias à efetiva implementação das diretrizes constitucionais.

A Constituição da República Federativa do Brasil dedica um capítulo todo ao meio ambiente. Embora o tratamento dispensado ao tema não esteja topograficamente incluído no catálogo de direitos fundamentais (artigos 5º ao 7º), há entendimento pacífico, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, quanto à sua caracterização enquanto direito fundamental de terceira geração¹¹. Este enquadramento não ocorre apenas numa perspectiva formal, mas também material considerando a vinculação direta e de alta intensidade com o princípio da dignidade da pessoa humana e por ser o meio ambiente condição e garantia do próprio direito a vida.

Conforme explica Herman Benjamin (2007, p. 121) a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu uma verdadeira ordem pública ambiental, fato este que conduz o Estado de Direito Social e o modelo político-econômico a assumirem a forma de Estado de Direito Ambiental.

A atenção especial conferida pela Constituição de 1988 ao meio ambiente, levou a doutrina a defender até a existência de um verdadeiro Estado de Direito Ambiental ou como denominou J.J. Gomes Canotilho (2004) 'Estado Ecológico'. Independente do acerto científico desta adjetivação, o importante não é o qualificativo que se agregue na caracterização do nosso Estado Democrático de Direito, mas sim os valores, princípios e deveres que norteiam a sua atuação, inclusive na ordenação urbana.

¹¹ A classificação dos direitos fundamentais em gerações ou dimensões dos direitos fundamentais, está relacionada com o momento histórico do seu reconhecimento e é relevante por considerar o papel do Estado na sua efetivação. Nos direitos de primeira geração exige-se uma atitude de abstenção por parte do Estado, por isso são considerados direitos negativos, cite-se como exemplo a propriedade a integridade física, dentre outros. Os de segunda dimensão, pressupõe prestações positivas por parte do Estado, sendo o direito à moradia, saúde e segurança alguns dos exemplos. Já os direitos de terceira dimensão postulam relação de parceria e cooperação entre Estado e sociedade, pois a Constituição impõe tanto ao Poder Público como aos particulares o dever de proteção e defesa. Nesta última categoria o meio ambiente, quer seja natural ou urbano é o maior e melhor exemplo.

A Constituição de 1988, seguindo as tendências das constituições brasileiras que a precederam, redimensiona o papel do Estado, conferindo-lhe um profundo conteúdo social e ambiental, circunstância esta que agrega um conteúdo marcadamente social aos institutos jurídicos como ocorre na função social e ambiental da propriedade e da delimitação das políticas públicas urbanísticas.

Neste contexto, é de se reconhecer a importância desta construção teórica que possui o mérito de destacar que o Estado deve pautar o seu agir nos valores, princípios e deveres estatuídos pela Constituição para assegurar a higidez ambiental.

Deve-se registrar que a valorização excessiva do antropocentrismo, ou seja, a colocação do ser humano como destinatário principal da proteção, levou a compreensão do meio ambiente apenas como um direito fundamental. Tal fato contribuiu para a consolidação de uma ética individual e egoísta na relação entre os seres humanos e a natureza. Nesse contexto, deve ser destacada a função transformadora do Estado de Direito Ambiental para que a tutela do meio ambiente reencontre o seu adequado fundamento no dever fundamental de solidariedade, religando assim os seres humanos com a teia da vida.

Não se pretende defender a construção de um modelo utópico de Estado, como estratégia política terapêutica para o tratamento milagroso dos conflitos e crises da atual sociedade de risco, mas sim realizar uma reflexão crítica acerca dos novos papéis que este modelo redefinido de organização política deve assumir em parceria com a sociedade. Isso considerando que o Estado por atuar como articulador estratégico de novas ações e comportamentos as quais devem ser empreendidas não apenas no reconhecimento formal de direitos, mas principalmente na distribuição de deveres igualmente fundamentais¹².

¹² Dever fundamental aqui entendido o compromisso ou tarefa determinado pela Constituição e que guarda relação de vinculação direta com o princípio da solidariedade. A Constituição do Brasil foi extremamente generosa na previsão de direitos fundamentais, porém estabeleceu poucos deveres fundamentais e por isso estes devem ser corretamente compreendidos e exigidos. Dentre os deveres fundamentais merecem destaque: dever de pagar tributos, dever da

A dimensão de dever compartilhado é enfatizada por Souza, (2002, p. 531) ao afirmar que a tarefa de transformar a realidade sócio-espacial (ambiente) é essencialmente política, para ser autêntica e legítima, deve se constituir num afazer assumido *material e intelectualmente por uma coletividade e conduzido democraticamente, não inspirada por intelectuais tecnocráticos e imposta pelo Estado.*

A doutrina existente acerca dos direitos fundamentais no Brasil e no exterior é vasta, todavia há uma carência muito grande em relação ao tema dos deveres fundamentais, especialmente no que diz respeito ao dever fundamental de proteção do meio ambiente.

O objetivo desta rápida incursão no tema não é desenvolver ampla teorização acerca dos deveres fundamentais, mas apenas destacar os seus principais aspectos. Isso em função da importância da compreensão da proteção do ambiente na perspectiva dos deveres fundamentais, tendo em vista a sua repercussão direta na gestão e planejamento urbano, tanto na perspectiva da prevenção e educação, como da restauração dos processos ecológicos essenciais.

Assim, destaca-se a importância da compreensão da higidez ambiental como um dever fundamental imposto a todos os cidadãos, arquitetos, urbanistas, aos entes públicos e aos registradores e notários. Afinal, conforme lembra Kelsen (2000, p. 98), “a pessoa é um ser de direitos e de deveres”. Nesta linha Cordini (1997, p. 5) também é enfático ao afirmar que a garantia e a defesa do direito ao meio ambiente se deve acompanhar da afirmação da responsabilidade e do cumprimento dos deveres.

O significado de um dever fundamental não pode ser confundido com a ideia singela de que a todo direito corresponde um dever. Trata-se de uma posição jurídica autônoma na ordem jurídica constitucional, dotada de conteúdo e função própria. Conforme defende Canotilho (2003, p. 532) os deveres fundamentais reconduzem-se a normas jurídico-constitucionais dotadas de autonomia.

família de proteger e defender os idosos e crianças, dever de cumprir a função social da propriedade.

Assim como é possível estabelecer o grau de fundamentalidade¹³ dos direitos fundamentais, também é possível estabelecer a respectiva gradação para os deveres fundamentais. O grau de fundamentalidade de um dever, previsto implícita ou explicitamente na Constituição, dependerá da intensidade da sua vinculação com um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil que é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme previsto no artigo 3º¹⁴, inciso III, da Constituição e também da sua importância para a concretização do princípio da dignidade humana e da Justiça Social.

Michel Bachelet (1995, p. 38) enfatiza a nota da indisponibilidade e da obrigatoriedade do dever de proteção do ambiente ao destacar em que medida o titular de um direito pode utilizá-lo ou não, destacando que o dever não pode ser descumprido ou negligenciado. O dever impõe-se por si mesmo e *faltar ao dever é um erro, ao passo que negligenciar um direito que temos é, em alguns casos, prova de magnanimidade e de generosidade.*

A solidariedade é o princípio constitucional que dá base de sustentação a todos os deveres fundamentais estabelecidos no texto constitucional e nas normas infraconstitucionais, especialmente em matéria de proteção e defesa do meio ambiente.

Ao analisar este princípio no contexto da constituição italiana, Giorgio M. Lombardi (1967) destaca a solidariedade como um princípio fundamental, um dever inderrogável que

¹³ Entendido como avaliação da dimensão material dos direitos fundamentais relacionada com a vinculação com o princípio da dignidade da pessoa humana. Apesar de não ser possível afirmar abstratamente que entre os direitos fundamentais há uma ordem de maior ou menor importância, esta análise é fundamental no caso concreto, todavia sempre numa perspectiva harmonizadora, ou seja, buscar no caso concreto a menor restrição possível.

¹⁴ Eis o texto do artigo: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

fundamenta os deveres constitucionais nos planos: político econômico e social.

A partir destas reflexões observa-se que a proteção do meio ambiente é um dever fundamental imposto não apenas ao Estado, mas também a todos os cidadãos. Este dever fundamental exige de todos um agir solidário em prol da proteção da natureza, implica também o ônus imposto a todos de participar ativamente das decisões e encaminhamentos relacionados ao interesse geral de um meio ambiente sadio e equilibrado.

A partir dessas ideias, conclui-se que o meio ambiente, considerando também a forma de positivação jurídica conferida pela ordem jurídica nacional, pode ser caracterizado como um direito humano¹⁵ e também como um direito e dever fundamental.

Este enfoque é fundamental para relacionar o meio ambiente com a dimensão funcional da propriedade, ou seja, com o dever correlato que toda relação jurídica de propriedade impõe no sentido de voltar uma face aos legítimos interesses da coletividade e das futuras gerações. Enfoque este que será essencial nesta pesquisa e melhor desenvolvido em capítulo próprio que trata da propriedade (capítulo 3).

A partir desta caracterização, releva ainda avaliar a natureza jurídica do seu objeto de estudo, ou seja, do meio ambiente enquanto bem jurídico. Esse desafio é gerado principalmente pelas peculiares e especiais características desse novo e essencial bem jurídico reconhecido e que intensamente se manifesta quando o foco é o direito difuso¹⁶ à cidade.

Uma análise inicial importante a ser feita é a diferença entre direito e interesse. Essa distinção é relevante principalmente quanto a categoria é analisada na perspectiva do sujeito, pois quando se trata de um direito este geralmente é associado à possibilidade de exigência coercitiva por alguém e a ideia de pertencimento.

¹⁵ Prerrogativa jurídica reconhecida como inata do ser humano, independente até de constar expressamente na Constituição ou lei de determinado país.

¹⁶ Entende-se por direito difuso aquele de natureza transindividual, ou seja, cuja lesão afeta a toda a coletividade e que não pode ser avaliada considerando como referencial apenas um único indivíduo.

Já o interesse apresenta inclusive conotação meta-jurídica. Etimologicamente é originário da expressão latina *inter est* cujo significado é o que esta entre. Historicamente o interesse sempre esteve vinculado a uma concepção exclusivamente antropocêntrica. A partir das lições históricas de Carnelutti (1926, p. 26) é possível entender por interesse o liame entre uma necessidade humana e um bem idôneo para satisfazê-la. Para a época em que esta ideia foi desenvolvida era perfeitamente compreensível a restrição, pois não havia que se falar em interesse das futuras gerações, de toda a comunidade de vida e dos elementos que a viabilizam. A partir desse esclarecimento não há mais necessidade de qualificar o interesse como jurídico, juridicamente relevante ou legítimo, já que esses qualificativos serão pressuposto.

Considerando a amplitude do bem ambiental¹⁷ na sua perspectiva subjetiva, por incluir as futuras gerações e toda comunidade de vida, é mais adequado tecnicamente o uso da expressão interesse ao invés de direito. Pois apenas o interesse pode atribuído às futuras gerações e a toda comunidade de vida.

Todavia, não se julga equivocada a utilização já consagrada da expressão “direito” como signo de linguagem equivalente. Isso por já estar incorporada na tradição dos doutrinadores e também por ser operacionalmente até mais versátil no patamar de desenvolvimento da Direito.

Canotilho (2004) defende como principal razão para caracterizar o meio ambiente como direito, a necessidade de atribuição de subjetividade, pois, do contrário, a sua operatividade não seria suficiente para garantir posições jurídicas individuais. Rodolfo Mancuso (2000) também afirmar que a percepção de um direito é sempre maior que a de um interesse, mesmo o interesse legítimo.

Ainda muito se discute se o bem ambiental seria um direito ou interesse: coletivo, difuso, supraindividual, transindividual, ultrapersonal, ultraindividual multiparticular ou super público, dentre outras formas de adjetivação. Para a maioria dos autores o bem ambiental caracteriza-se como autônomo, de fruição coletiva, de interesse público ou institucional, gerador de direito

¹⁷ Entendido também enquanto bem jurídico ou direito fundamental dotado de proteção jurídica, cujo respeito e observância pode ser pode ser exigido inclusive por intermédio do Poder Judiciário.

subjetivo e que serve como princípio diretor da política social e econômica ou função pública.

Primeiramente deve-se afastar toda e qualquer forma de especializar qualificativos reducionistas, isso porque o bem ambiental definitivamente não pode ser reduzido apenas a idéias individualistas de atribuição de subjetividade à moda dos tradicionais direitos de tipo apropriativo, como é o caso da propriedade individual. Assim, avalia-se como inadequado o uso de qualificativos como supraindividual, transindividual, ultrapersonal, ultraindividual e multiparticular.

De igual forma é limitada a caracterização de bem ambiental como coletivo, ainda que em sentido estrito. Isso porque quanto se atribuiu a qualidade de coletivo remete-se a ideia de algo que pertence à coletividade apenas de seres humanos o que não se coaduna com a amplitude da titularidade do bem ambiental.

Não é satisfatório atribuir à condição de bem super público, pois esta forma de adjetivação hipervaloriza a dimensão pública e pode induzir a falsa ideia de algo pertencente ao Estado, ao Poder Público ou ao público geral formado apenas por seres humanos. Ademais, na especial relação jurídica ambiental, o vínculo entre o Estado e a sociedade também é redefinido e acontece muito mais baseado na cooperação, no agir em conjunto, e na distribuição equitativa do que em qualquer tipo de hierarquia de prioridade no acesso aos bens ambientais.

O qualificativo que melhor se adéqua à ampla dimensão do bem ambiental é sem dúvida o difuso, pois a relação jurídica é super difusa tanto na perspectiva subjetiva como também na objetiva quanto se aborda o tema das cidades. Essa difusão, entretanto, não pode implicar numa hiperproteção ou hiperinflação da base de incidência na perspectiva do objeto, sob pena de fragilizar-se a efetividade.

Quanto ao objeto dessa relação jurídica especial (dimensão objetiva), também não há consenso quanto à abrangência do meio ambiente entendido como bem jurídico sujeito a regime jurídico especial de proteção.

No Brasil a controvérsia doutrinária maior reside na inclusão dos bens culturais e artificiais no âmbito de proteção jurídica reforçada e especial, pois alguns autores entendem que o Direito Ambiental deve ter como objeto apenas o ambiente natural. Todavia, considerando a abrangência o texto

constitucional não resta dúvida de que, observadas as peculiaridades de cada bem tutelado (cultural, artificial ou do trabalho), deve incidir o mesmo regime jurídico constitucional e as mesmas diretrizes principiológicas e normativas. Esta constatação é reforçada pela dimensão global, holística, integrada, sistêmica, difusa e imaterial conferida ao meio ambiente pelas declarações internacionais.

Na doutrina estrangeira também não é pacífico o entendimento acerca da abrangência conceitual de meio ambiente. Na Espanha Miguel Perales (2000), por exemplo, propõe um conceito intermediário a partir da Convenção de Lugano, no qual exclui o patrimônio histórico e só inclui a paisagem quando esta é composta por elementos naturais, como por exemplo, flora, fauna, dentre outros.

Na definição da natureza jurídica do bem jurídico, outra intensa controvérsia diz respeito à caracterização deste enquanto direito subjetivo¹⁸ quanto analisado na perspectiva do sujeito, ou seja, na posição jurídica que este assume na relação jurídica.

A polêmica acerca da existência de um autêntico direito subjetivo se deve principalmente: a) à falta de um conceito unitário - objeto; b) a confusão existente entre a existência de um direito e o seu regime de proteção; os diversos conteúdos que são agregados ao direito do ambiente (informação, participação; c) ao debate sobre sua funcionalidade e eficácia para a tutela ambiental global.

Historicamente o Direito, operacionalizado principalmente como mera técnica de controle social, foi construído em torno da noção da relação jurídica. A relação jurídica possuiu como elementos constitutivos: pessoas (titulares), objeto (geralmente a propriedade) e o vínculo jurídico (lei ou contrato).

Toda a engenharia jurídica construída pela dogmática tradicional é operacionalizada tendo como referência apenas a pessoa enquanto ser social contratante que atua individualmente no trânsito jurídico.

Ocorre que o Direito Ambiental desafia o desenvolvimento do significado da relação jurídica com outra dimensão, tanto no

¹⁸ Entendido aqui como poder ou prerrogativa assegurada pela ordem jurídica, ou seja, poder da vontade na satisfação de um interesse legítimo garantido pelo sistema jurídico e com possibilidade de exigência por intermédio do Poder Judiciário.

aspecto subjetivo e objetivo, sob pena de a sua funcionalidade ficar reduzida e excessivamente limitada.

A ideia sempre repetida até pelo senso comum teórico do jurista ambiental é no sentido de que o meio ambiente é direito de todas as pessoas ou interesse geral é manifestamente insuficiente e incompleta. Isso porque no plano subjetivo devem necessariamente ser incluídos os sujeitos que vão nascer (futuras gerações) e toda a comunidade de vida, inclusive os elementos abióticos que lhes dão sustentação.

Max Weber (2001, p. 54), ao tratar do direito subjetivo numa perspectiva sociológica, destacava que cada direito subjetivo “é um fonte de poder” segundo o qual o indivíduo pode ordenar, proibir ou permitir a outro determinado comportamento.

Essa ideia de fonte de poder-dever ou prerrogativa-função que não só atribui titularidade conjunta de um bem, mas gera um poder-dever efetivo de ação para proteger adequadamente um bem jurídico especial, continua plenamente válida, conforme será a seguir explicitado. O que deve ser revisto é a sua amplitude, a funcionalidade e a titularidade do bem objeto da relação jurídica. Isso porque hoje a relação jurídica não é mais apenas de tipo apropriativo, vinculada a um direito individual e geralmente com conotação patrimonialista, como será visto em relação ao direito de propriedade.

Giovanni Cordini (1997, p. 87) lembra a posição da Corte Constitucional Italiana, a qual já desde 1987, reconhece o bem ambiental como valor jurídico constitucional primário e absoluto e que não pode gerar situações subjetivas de tipo apropriativo, tendo em vista a sua natureza de bem imaterial.

Ney Bello (2006) é enfático ao concluir que: veja-se que proteger o ambiente através de um dever representa fazê-lo criando um interesse jurídico legítimo, o que é francamente inferior à proteção por intermédio de um direito de natureza subjetiva. [...]. Os direitos subjetivos são interesses mais dogmaticamente evoluídos.

O conceito clássico de direito subjetivo, enquanto poder da vontade na satisfação de um interesse de conformidade com a norma (teoria eclética), desenvolvido a partir dos aportes conceituais de Ihering, Bachof, Jellinek, Zanobini, sempre relaciona esta prerrogativa com interesse individual juridicamente protegido. Isso porque toda a concepção histórica do instituto foi

pensada numa perspectiva individualista, pois não havia dúvida quanto à titularidade dos direitos.

Ocorre que na atualidade, em especial quando o objeto da relação é o bem ambiental, não é mais possível reduzir a titularidade da relação jurídica especial nem mesmo à coletividade das pessoas, pois há imprecisão subjetiva considerando a grande difusão de beneficiários da proteção do ambiente¹⁹.

Por isso é fundamental que seja conferida uma perspectiva ampliada à relação jurídica ambiental. Na qual o direito subjetivo aparece funcionalizado apenas como prerrogativa jurídica que a ordem pública ambiental outorga ao sujeito para este exigir (poder coercitivo) o cumprimento dos deveres ambientais e a adoção de comportamentos não lesivos²⁰. Porém, jamais relacionado com a titularidade de um direito ou de uma relação jurídica de tipo apropriativo ou perfil individual, pois revela um bem jurídico de dimensão ética e jurídica superior da coletividade.

Essa análise focada na ideia de dever fundamental, bem como a concepção ampla quanto à titularidade evidenciam a elevada danosidade social e planetária de qualquer investida ilícita a este bem fundamental.

Uma vez caracterizado o bem jurídico meio ambiente, sua importância, natureza jurídica, amplitude e implicações na esfera de outros direitos; o próximo passo fundamental é empreender um estudo detido da sustentabilidade, pois nesta categoria estão os desdobramentos essenciais desta pesquisa de caráter: espacial, social, econômico e ecológico. A clara compreensão desta categoria também será indispensável para o estudo da cidade sustentável e das estratégias para a sua implementação.

¹⁹ Delton Winter de Carvalho defende que na *condição de público de uso comum do proveito, o meio ambiente, pertence a todos, sendo indisponível e imprescritível* (CARVALHO p. 67).

²⁰ Esta prerrogativa é defendida por Branca Martins Cruz ao caracterizar o meio ambiente como Direito-funcional ou poder-dever (CRUZ, 2008, p. 31 e 32).

1.3 O PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE E AS SUAS DIMENSÕES

No atual estágio de desenvolvimento da sociedade, o ser humano ao mesmo tempo em que demonstra uma impressionante capacidade técnica e científica, também confessa uma impotência grandiosa em termos de convívio civilizado. A busca inconsequente por bem estar e felicidade, por intermédio de um modelo de desenvolvimento insustentável, contribuiu decisivamente para a crise ecológica global e também gerou profundas manifestações de desigualdades sociais.

O que se constata na atual sociedade de risco é que o equilíbrio ecológico está fortemente ameaçado. As ameaças decorrem do esgotamento dos recursos naturais não renováveis, da falta de distribuição eqüitativa dos bens ambientais, do crescimento exponencial da população, da pobreza em grande escala, do surgimento de novos processos tecnológicos excludentes do modelo capitalista. Todos esses sintomas decorrem da consolidação de uma ética individualista e desinteressada com o outro, com o distante, com as futuras gerações e com um desenvolvimento justo e duradouro.

No paradigma neoliberal da atual da globalização, é o mercado quem atua com enorme força, fluidez e liberdade impondo as regras do jogo. O protagonismo não é mais o da sociedade e nem o dos Estados. Esta lógica de submissão exclui ou sufoca outras dimensões imprescindíveis para a sustentabilidade da comunidade mundial como a ecologia e o imprescindível controle político e social.

Esse cenário, reivindica uma interação sinérgica entre os aspectos sociais, espaciais, ecológicos e econômicos do desenvolvimento. A sustentabilidade deve ser construída e consolidada a partir do aporte científico de diversos campos do saber e deve integrar a base formativa de todas as teorias políticas, sociais, econômicas, urbanísticas e jurídicas na atualidade.

Nessa interação sinérgica entre os campos do conhecimento, o jurídico pode desempenhar um protagonismo de liderança no intuito de fornecer uma estrutura institucional e

normativa²¹ para a consolidação da sustentabilidade.

A preocupação com os limites do crescimento integra a própria história do Direito Ambiental²². Já na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de Estocolmo, realizada no ano de 1972, o tema central era necessidade de compatibilizar o desenvolvimento com a preservação dos recursos naturais.

No primeiro princípio desta convenção constou que: *“O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, ao gozo de condições de vida adequadas num meio ambiente de tal qualidade que permita levar uma vida digna e gozar do bem-estar, e tem solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras [...]”*

No início a preocupação estava mais voltada ao desenvolvimento, especialmente dos países mais pobres. A questão ecológica aparecia apenas de maneira indireta, mas ainda de forma integrada e como foco autônomo de proteção. Conferia-se um valor muito significativo ao desenvolvimento enquanto bem jurídico a ser fomentado também em escala mundial.

O desenvolvimento, enquanto direito humano, foi reconhecido pela Assembléia Geral da ONU que em 1986 editou declaração específica por intermédio da Resolução 41-128. Esta declaração, no seu artigo 1.1 estabelece que: *O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. No artigo 2.1 enfatiza que: a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.*

²¹ Institucional no sentido de instâncias decisórias adequadas nas mais diferenças esferas de poder instituído; normativo no sentido de um conjunto de leis mais eficazes.

²² Já na década de cinquenta, estudo desenvolvido pelo chamado Clube de Roma, advertia que a escassez de bens ambientais (alimento) poderia colocar em risco a população mundial.

Em 1987 foi apresentado pelo informe de Brundtland²³, conceito de desenvolvimento sustentável, nos seguintes termos: *O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades.*

Neste documento fica clara uma maior preocupação com os limites dos bens naturais e com a necessidade de assegurar condições adequadas de vida digna também para as futuras gerações.

A declaração da ECO-92, baseada também no relatório Brundtland, foi construída tendo como foco central a necessidade de se estabelecer diretrizes objetivando compatibilizar o desenvolvimento com a imprescindibilidade da tutela dos bens ambientais.

O princípio 4 da declaração do Rio estabelece que: *Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada isoladamente deste*” Este enunciado busca aproximar sistemas que operam com racionalidades totalmente diversas, conflitivas e de difícil harmonização.

Sobre este tema são esclarecedoras as observações de Ignacy Sachs (2002), em especial o destaque para as diversas dimensões do desenvolvimento e os embates ideológicos que antecederam as Declarações de Estocolmo e Rio-92, entre o que chamou de “economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico”.

Este autor explica que a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, de 1972, realizada em Estocolmo colocou a dimensão do meio ambiente na agenda internacional. Esta conferência foi precedida do encontro Founex de 1971 e seguida de uma série de encontros e relatórios até a realização do Encontro da Terra no Rio de Janeiro em 1992. A preocupação central era com as relações entre desenvolvimento e meio ambiente e os participantes apresentavam as posições mais antagônicas. O resultado foi *“uma alternativa média que emergiu entre e o economicismo arrogante e o fundamentalismo*

²³ A denominação decorreu do nome da Presidente da Comissão Mundial sobre meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, Gro Harlem Brundtland, na época Primeira Ministra da Noruega.

ecológico. O crescimento econômico ainda se fazia necessário. Mas ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer a incorporação predatória do capital da natureza ao PIB” (SACHS, 2002).

Porém, tanto na Declaração de Estocolmo como na do Rio, o meio ambiente ainda era tratado como instrumento para a fruição dos direitos humanos. Se na primeira declaração o meio ambiente era pré-condição para o acesso aos demais direitos, na Declaração do Rio a relação entre o meio ambiente e os demais direitos humanos já ocorre com um nível de intensidade diferenciado, principalmente pelos enfoques procedimentais participativos contemplados.

Na Declaração do Rio o enfoque ambiental do desenvolvimento é reforçado, inclui-se a pobreza na pauta das preocupações e pela primeira vez aparece a solidariedade, mas ainda apenas numa perspectiva formal como destaca Ferrer (2002).

O fundamento histórico básico para a construção e consolidação do princípio do desenvolvimento sustentável foi a necessidade de avanços econômicos para os países subdesenvolvidos, inclusive com a utilização das novas tecnologias dos países desenvolvidos, porém sem ultrapassar os limites²⁴ necessários para manter o equilíbrio ecológico.

Um conceito integral de sustentabilidade somente surge em 2002, na Rio+10, realizada em Jonesburgo, quando restou consagrada, além da dimensão global, as perspectivas: ecológica, social e econômica, como qualificadoras de qualquer projeto de desenvolvimento, bem como a certeza de que sem justiça social não é possível alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado na sua perspectiva ampla.

Dessa forma, só a partir de 2002 é que passa a ser adequado utilizar a expressão ‘sustentabilidade’²⁵, ao invés de desenvolvimento com o qualificativo ‘sustentável’. Isso porque a

²⁴ A definição destes limites não é tarefa fácil e deve ocorrer por meio não só de instâncias normativas técnicas, mas também jurídicas.

²⁵ Originado do latim *sustento*, a palavra *sustentar* origina-se do latim suportar, proteger, manter, cuidar, conservar. Logo, a sustentabilidade é a característica ou condição de manter, conservar um conjunto de elementos necessários à manutenção de vida (SAETA, 2012).

partir deste ano consolida-se a idéia de que nenhum dos elementos (ecológico, social, espacial e econômico) deve ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria. Todos são complementares, dependentes e só quando implementados sinergicamente é que poderão garantir um futuro mais promissor.

A partir da consolidação teórica da sustentabilidade, passou a ser possível conceber o meio ambiente enquanto um direito humano independente e substantivo, inseparável e indivisível dos demais direitos humanos.

Essa nova caracterização do meio ambiente, no plano internacional, gera uma relação redimensionada entre os direitos humanos: desenvolvimento e meio ambiente. O meio ambiente passa então a não mais qualificar o desenvolvimento como sustentado, já que ganha a sua própria independência e autonomia na inter-relação entre os aspectos: ecológicos, sociais, espaciais e econômicos.

Apesar da amplitude conceitual já alcançada é muito importante que os avanços prossigam, não apenas no aspecto formal, mas principalmente na identificação de estratégias e mecanismos para tornar concreto os estes nobres objetivos preconizados para a melhora contínua da qualidade da vida em todas as suas formas.

A construção de um conceito, necessariamente interdisciplinar²⁶, de sustentabilidade é um objetivo complexo e sempre será uma obra inacabada. Isso porque poderá ser

²⁶ Conforme (LEFF, 2006) deve ser entendido como estratégia de produção cognitiva baseada no intercâmbio dos saberes, técnicas de abordagem e dialéticas de problematização que resultam na produção de novos objetos. Não é apenas uma abordagem inter ou multidisciplinar, modo comum de investigar determinado objeto ou campo de problematização, pois na transdisciplinariedade o que é determinante é a possibilidade da criação do novo, de um conhecimento que vai além, ultrapassa as possibilidades de abordagem de um campo do saber, exatamente como decorrência da fusão dialética e criativa dos conhecimentos. LEFF (2006, p. 70), apresenta um exemplo extraordinário de conhecimento produzido por intermédio de uma abordagem transdisciplinar: trata-se de reconstrução de um objeto da biologia (estrutura e funções da matéria viva – DNA), com a participação de conhecimentos diversos da área biológica e com os da genética formal (citologia, microbiologia e bioquímica).

melhorada para atender as circunstâncias de cada caso concreto, o contexto em que está sendo aplicado, bem como o conjunto de variáveis direta ou indiretamente envolvidas. Afinal, trata-se de uma idealidade, algo a ser constantemente buscado e construído como o próprio conceito de justiça.

É um conceito aberto, permeável, ideologizado, subjetivo e relacional. O que é considerado sustentável num período de profunda crise econômica, pode não ser num período de fartura. Para um indígena determinadas intervenções no meio ambiente são legítimas e compatíveis com a idéia de sustentabilidade, o mesmo comportamento pode não ter esta qualificação se é protagonizado por outra pessoa. Em muitos casos, é até mais indicado adotar-se uma dimensão conceitual negativa, ou seja, muitas vezes é mais fácil identificar as situações de insustentabilidade.

Essa natural dificuldade, porém, não pode desestimular o pesquisador na busca subsídios e critérios para ao menos uma aproximação conceitual com vistas à construção de significados e conteúdos também jurídicos especialmente considerando que esta categoria ganha a cada dia mais centralidade no âmbito do Direito Ambiental e em outros campos do saber pela amplitude e importância que representa.

Canotilho (2007, p. 6) defende que a sustentabilidade é um dos fundamentos do que chama de princípio da responsabilidade de longa duração²⁷ e que implica na obrigação dos Estados e de *outras constelações políticas* adotarem medidas de precaução e proteção, em nível elevado, para garantir a sobrevivência da espécie humana e da existência condigna das futuras gerações.

Se há dúvidas quanto à precisão conceitual da sustentabilidade, o que é inquestionável é que a insustentabilidade do atual modelo de produção e consumo²⁸

²⁷ Os demais, com base na Constituição Portuguesa, seriam: o princípio do aproveitamento racional dos recursos; princípio da salvaguarda da capacidade de renovação e estabilidade ecológica destes recursos e o princípio da solidariedade entre gerações.

²⁸ Flávia Nobre Galvão defende que para o alcance de um desenvolvimento sustentável também é fundamental que as bases de consumo também o sejam. Enfatiza que o consumidor deve ser responsável, seletivo no produtos que vai adquirir e consciente da sua responsabilidade neste processo (GALVÃO, pp. 106 a 119). Questão

expõe o planeta a graves e irreversíveis riscos, tanto ecológicos como também sociais.

Também é possível constatar com segurança a insustentabilidade de grande parte das cidades pela falta de planejamento e acesso aos direitos mais elementares, destacadamente nos ambientes urbanos informais e hipervulneráveis.

Figura 3 – Comunidade Zona Sul de São Paulo que ilustra a falta de ordenação na ocupação do solo



Fonte: sem autoria.

A sustentabilidade deve ser construída a partir de quatro pilares fundamentais: ambiental, espacial, social e econômico. Na perspectiva jurídica todas estas dimensões apresentam identificação com a base de vários direitos humanos e fundamentais (meio ambiente, direito à cidade, desenvolvimento, direitos prestacionais sociais, dentre outros), cada qual com as suas peculiaridades e riscos.

Sobre a amplitude da sustentabilidade, Michael Decleris

muito relevante também é apresentada por Bauman, ao caracterizar o perfil homem-consumidor na sociedade do consumo, quando o compara com os homens-produtores e homens-soldados da sociedade moderna e que o dilema agora não está mais entre sobreviver ou não e sim em “*consumir para poder viver ou se o homem vive para poder consumir*” (BAUMAN, 1999).

apud Piñar Mañas, explica que e sta consiste na: a) conservação e recuperação quando esta seja necessária, do adequado capital natural para promover uma política qualitativa de desenvolvimento; b) inclusão de critérios ambientais, culturais, sociais e econômicos no planejamento e implementação das decisões sobre desenvolvimento (PIÑAR MAÑAS, 2002. p. 24).

A sustentabilidade ambiental relacionada às atividades humanas, refere-se à capacidade do meio ambiente em sustentar o modo de vida das populações. Assim, a manutenção das funções do ambiente está relacionada à manutenção da sustentabilidade (MENKES, 2004).

Na perspectiva econômica também hoje há plena conscientização da importância da consolidação da sustentabilidade. Isso porque a base da produção depende necessariamente do sistema natural, ou seja, dos serviços gerados pela natureza e em especial da energia.

No atual contexto de crise, a sustentabilidade²⁹ não pode ser entendida apenas como um qualificativo de luxo ou adjetivação de enfeite que se agrega a determinadas expressões ou propósitos retóricos e discursivos, muitas vezes nem tão nobres. Deve ser um projeto de civilização revolucionário e estratégico de futuro, pautado na consciência crítica acerca da

²⁹ Sobre o conceito de sustentabilidade, Sachs explica que este possui diversas dimensões: “- a sustentabilidade social vem na frente por se destacar como a própria finalidade do desenvolvimento, sem contar com a probabilidade de que um colapso social ocorra antes da catástrofe ambiental; - um corolário: a sustentabilidade cultural; - a sustentabilidade do meio ambiente vem em decorrência; - outro corolário: distribuição territorial equilibrada de assentamentos humanos e atividades; - a sustentabilidade econômica aparece como uma necessidade, mas em hipótese alguma é condição prévia para as anteriores, uma vez que um transtorno econômico traz consigo o transtorno social, que por seu lado, obstruiu a sustentabilidade ambiental; - o mesmo pode ser dito quanto à falta de governabilidade política, e por esta razão é soberana a importância da sustentabilidade política na pilotagem do processo de reconciliação do desenvolvimento com a diversidade biológica; - novamente um corolário se introduz: a sustentabilidade do sistema internacional para manter a paz – as guerras modernas são não apenas genocidas, mas também ecocidas -, e para o estabelecimento de um sistema de administração para o patrimônio comum da humanidade” (SACHS, 2002. p. 71 e 72).

finitude dos bens ambientais e na responsabilidade global e solidária pela proteção, defesa e melhora contínua de toda a comunidade de vida e dos elementos que lhe dão sustentação e viabilidade.

O princípio da sustentabilidade, conforme destacada pelo sociólogo Enrique Leff, aparece como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e um suporte para chegar a um desenvolvimento duradouro, questionando as próprias bases da produção (LEFF, 2005, p. 31).. Este autor também que adverte e pondera que a sustentabilidade muitas vezes aparece apenas como exercício retórico e discursivo e até com função ideológica de ocultar interesses em conflito na legalidade dos direitos individuais, para *gerar um consenso e uma solidariedade internacional [...]* (LEFF, 2001 p. 68).

Jose Renato Nalini, conclui que a sustentabilidade importa em transformação social, sendo conceito integrador e unificante. Propõe a celebração da unidade homem/natureza, na origem e no destino comum e significa um novo paradigma (NALINI, 2001, pp. 37 e 38).

Embora o conteúdo do princípio da sustentabilidade esteja historicamente direcionado às bases da produção nos modelos capitalistas liberais, esta noção deve ser ampliada para que os beneficiários do desenvolvimento sejam todos aqueles componentes bióticos e abióticos que garantirão a vida em plenitude, inclusive para as futuras gerações.

A preocupação da geração atual não deve ser a de apenas garantir às futuras gerações a mesma quantidade de bens e recursos ambientais. A insuficiência deste objetivo é manifesta. Isso porque a irresponsabilidade do ser humano gerou um desenvolvimento historicamente insustentável levando ao progressivo esgotamento dos bens primordiais para a vida plena. Assim, é fundamental que a inteligência coletiva e que todo o conhecimento científico acumulado estejam também a serviço da melhora das condições de toda a comunidade de vida futura e não apenas a serviço do ser humano.

Ao contrário do que pensam alguns gestores públicos e empreendedores privados, o proteção do meio ambiente não é o entrave para o desenvolvimento, pois de nada adianta implantar uma pauta ambiciosa de investimentos desordenados. A sustentabilidade é a nota que deve servir de guia para toda e

qualquer política pública e também para empreendimentos privados, especialmente no que diz respeito ao planejamento das cidades.

Loporena Rota (2008) é enfático ao afirmar que uma concepção falsa é entender que: um determinado desenvolvimento social exige um pouco de sacrifício ambiental e acrescenta que *sacrificar o meio ambiente para lograr um maior desenvolvimento econômico é decisão própria de quem não conhece a problemática ambiental. Não há, sejamos sérios, contradições entre ecologia e meio ambiente. Caminham de mãos dadas*” (LOPORENA ROTA, 2008. p. 73). Neste mesmo sentido Martín Mateo (2002, p, 55) sustenta que os postulados da economia e da ecologia não são necessariamente contrapostos, cabe uma integração harmoniosa.

A partir das reflexões expostas, deve-se entender a sustentabilidade nas seguintes dimensões: ambiental, espacial, social e econômica e como um imperativo ético tridimensional: implementado em solidariedade sincrônica com a geração atual, diacrônica com as futuras gerações, e em solidária sintonia com natureza, ou seja, em benefício de toda a comunidade de vida e com os elementos abióticos que lhe dão sustentação.

Pontua-se também a característica dinâmica da análise da sustentabilidade. Rutherford *apud Saldanha* (1997) afirma que este conceito deve ser dinâmico, pois a sociedade e meio ambiente sofrem mudanças contínuas, as tecnologias, culturas, valores e aspirações se modificam constantemente e uma sociedade sustentável deve permitir e sustentar essas modificações.

Como visto, a construção do conceito de sustentabilidade resulta do aporte cognitivo fornecido pela sociologia, urbanismo, economia e também pela filosofia. Resta ao Direito a função de apropriar esta pauta axiológica comum humanitária, captar as realidades sociais, os seus desvios e riscos e promover estratégias objetivando mitigá-los e controlá-los para a realização plena da cidade sustentável.

Piñar Mañas, conclui que o princípio do desenvolvimento sustentável é um verdadeiro princípio geral de direito *invocável* e *aplicável*, que habilita as Administrações públicas a exercer potestades (poderes ou prerrogativas) de controle e inspeção e também que obriga tanto os Estados como todos os cidadãos a cumpri-lo (PIÑAR MAÑAS, 2002. p. 57).

Na obra jurídica sobre o princípio da sustentabilidade, Klaus Bosselman, defende enfaticamente a necessidade da aplicação do princípio da sustentabilidade enquanto princípio jurídico basilar da ordem jurídica local e internacional. Argumenta que o princípio da sustentabilidade deve contribuir com a *ecologização* dos demais princípios e, desde que devidamente impulsionado pela força real da sociedade civil, servirá também como caminho para uma governança com sustentabilidade ecológica e social (BOSELNANN, 2008).

O modelo de desenvolvimento, escolhido/reforçado para o mundo na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992 e preconizado pelo protocolo de Kyoto, visa compatibilizar a proteção da higidez ambiental com o desenvolvimento. Este ideal de desenvolvimento com sustentabilidade, entretanto, está cada vez mais ameaçado pela busca do desenvolvimento a qualquer preço.

A nota qualitativa da sustentabilidade, preconizada também como intento motivador da (Eco-92), ainda não foi viabilizada na sua integralidade, pois o paradigma de desenvolvimento vigente em escala global está pautado muito mais na lógica da maximização dos lucros do que na preocupação ética de distribuição geral e equitativa dos benefícios gerados pelo desenvolvimento.

Uma das principais decorrências da juridicização da sustentabilidade é a vinculação ética e jurídica que este princípio estabelece com as futuras gerações. Trata-se de um novo e revolucionário conteúdo que se agrega à teoria da justiça que densifica e fortalece os vínculos com o futuro.

A justiça intergeracional³⁰, portanto, deve ser a diretriz ou o princípio vetor que ilumina os rumos das ações humanas. Deve-se assegurar para as futuras gerações, uma quantidade de bens, não apenas suficiente para a mínima subsistência humana³¹, mas o necessário para a garantia da vida plena em todas as

³⁰ Aqui entendido como a distribuição equitativa e justa dos recursos naturais entre as gerações.

³¹ Cansado Trindade destaca que cada geração é ao mesmo tempo usuária e guardiã do patrimônio comum natural e cultural e que deveria assim deixá-lo para as gerações futuras em condições não piores que as recebeu (TRINDADE, 1993, p. 159).

suas formas, nos aspectos, ecológico, espacial, social e econômico. Este é, além de um desafio, o compromisso e o dever fundamental da atual geração.

Edith W. Browns (1999), explica que o compromisso assumido no Rio para um desenvolvimento sustentável foi inerentemente intergeracional e defende a tese de que *cada geração recebe um legado natural e cultural como fideicomiso das gerações anteriores, para que por sua vez seja transmitida às futuras gerações*. Esta relação impõe obrigações planetárias para cada geração e também brinda certas gerações com direitos também planetários.

A distribuição justa e equitativa não pode significar apenas a transferência de riscos e externalidades negativas, geradas por um desenvolvimento insustentável. Deve significar o compromisso da atual geração em gerenciar os riscos com inteligência e responsabilidade, de mitigação eficiente da externalidades negativas geradas pela interferência humana e principalmente de transferir o maior capital ecológico possível para toda a comunidade de vida futura.

Alexandre Kiss (1989, p. 57) explica que aqueles que vivem hoje integram uma cadeia que não deve ser interrompida, fato este que caracteriza uma solidariedade mundial não apenas no aspecto espacial mais também na perspectiva temporal, ou seja, entre as gerações as que se sucedem.

Na perspectiva desta pesquisa uma das dimensões mais relevantes da sustentabilidade é a dimensão espacial, ou seja, do planejamento e organização do espaço. A sustentabilidade espacial abrange a organização do espaço e obedece a critérios superpostos de ocupação territorial e entrelaçados em uma rede natural duradoura para tentar recuperar, com esta complexa e diversificada trama, a qualidade de vida, a biodiversidade e a escala humana em cada fragmento, em cada bairro do sistema (MENDES, 2009).

Conforme Saldanha (2000, p. 122) a sustentabilidade na perspectiva geográfica pode ser alcançada por meio de uma melhor distribuição dos assentamentos humanos e das atividades econômicas. Deve-se procurar uma configuração urbana mais adequada a fim se proteger a biodiversidade biológica, ao mesmo tempo em que se melhora a qualidade de vida das pessoas. O conceito designa também que as estratégias de intervenção devem ser feitas no sentido de se

buscar um cruzamento entre os ecossistemas e as culturas, permanecendo-se sensível à diversidade de situações em jogo e ao espectro das várias soluções possíveis.

A partir desta caracterização, no próximo capítulo será abordado o tema da cidade sustentável e do planejamento urbano, desafios e perspectivas.

CAPÍTULO 2 – DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL NO BRASIL

“Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for”
(SOUZA, 2002)

2.1 A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Estatuto das Cidades – Lei n. 10.257/2001 materializa um conjunto de conquistas históricas, fruto de lutas e articulações de diversos movimentos sociais e organizações populares que tinham como pauta a reforma urbana. Dentre os movimentos, merece especial destaque o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU.

Um capítulo importante nesta história de luta dos movimentos sociais foi a apresentação de emenda Popular de Reforma Urbana que garantiu um capítulo na Constituição de 1988 para o tema da política urbana, inclusive com normas sobre a função social da propriedade. Como nem todas as reivindicações foram acolhidas pelo constituinte a luta prosseguir, tendo pautado muitos dos temas do atual Estatuto da Cidade, cuja síntese está no conceito legal de ‘Cidade Sustentável’ que abrange diversos aspectos relacionados à moradia em condições dignas.

O direito à cidade sustentável apresenta como matriz de proteção também o capítulo da Constituição dedicado a proteção do meio ambiente. Neste capítulo, consta um vasto rol de deveres fundamentais destinados ao Poder Público e a toda coletividade, circunstância que caracteriza este direito dever como de compartilhado ou de atuação colaborativa, baseado essencialmente na participação.

É importante salientar que a manutenção e a melhora da qualidade de vida, direito garantido à coletividade pela Constituição, não se limita apenas ao tratamento de questões ambientais, como também serve de norte a política de desenvolvimento urbano prevista no artigo 182 do mesmo diploma. Eis o teor do artigo 182:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A razão de ser de toda a política urbana está orientada para a concretização do direito à cidade, pois é a partir deste que alcançará em plenitude os objetivos idealizados pelo legislador constituinte e que representam os anseios maiores da sociedade neste relevante tema.

2.2 DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE

A proteção jurídica das cidades sustentáveis ganhou especial atenção do legislador com o advento do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001). Foi este diploma legal que adotou a expressão “cidade sustentável” como direito difuso³², transindividual e indisponível dos seus habitantes.

Dispõe o inciso I do artigo 2º do Estatuto das cidades que a garantia do direito a cidades sustentáveis também compreende o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Neste momento é oportuno ressaltar que apesar de o Estatuto ter sido concebido para as Cidades, é evidente que estas sofrem toda a influência do meio rural do seu entorno. Afinal, no conceito de tecido urbano, apresentado por Levebvre (1999), este é concebido como conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo, ou seja, não compreende só o espaço edificado, sendo manifesta a inter-relação entre campo e cidade. Esta constatação é confirmada pela Carta Mundial do Direito à Cidade.

O Estatuto das Cidades foi editado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil. O seu objetivo é estabelecer normas de ordem pública e

³² Direito que pertence à coletividade e cuja lesão não comporta avaliação individualizada.

interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

No artigo 2º, desse diploma legal, foram estabelecidas as diretrizes para o alcance das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade urbana.

Dentre as diretrizes merecem destaque as seguintes:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a **idades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – **planejamento** do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

[...]

VI – **ordenação e controle do uso do solo**, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
 - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
 - e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
 - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
 - g) a poluição e a degradação ambiental;
- [...]
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- [...]
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV – **regularização fundiária** e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Dados oficiais confirmam amplamente a tendência histórica no sentido de que a população brasileira, caracteriza-se como predominantemente urbana. Segundo Censo Demográfico 2010, realizado pelo IBGE, a população brasileira atingiu um total de 190.755.799 habitantes na data de referência. A população urbana com 160.925.792 habitantes foi predominante, representando 84,4% da população total, enquanto 29.830.007 habitantes residem em áreas rurais (IBGE, 2014). E segundo previsões a taxa de urbanização chegará a 65% da população

mundial em 2050 (CONFEA, 2014, p. 01).

Esses dados oficiais são reveladores da importância do tema do meio ambiente urbano, pois é na cidade que a dinâmica da vida acontece amplamente. A cidade deve ser entendida numa perspectiva ampliada enquanto “[...] *lugares de encontros sociais e do exercício da cidadania. São historicamente concentrações de poder que controlam fluxos econômicos, sociais, culturais e políticos, construindo centros de acumulação de riqueza e de conhecimento*” (ROMERO, 2009, p. 350).

Nesta pesquisa, enfatiza-se a compreensão da cidade como ecossistema (ROSSETO, 2003). A cidade, num sentido ecológico, pode ser classificada como um ecossistema incompleto ou heterotrófico, dependente de grandes áreas externas a ele para obtenção de energia, alimentos, fibras, água e outros materiais (FRANCO, 2001, p. 64). Entender a cidade como ecossistema é também uma ferramenta importante para a compreensão do meio ambiente urbano, pois oferece uma estrutura para a percepção dos efeitos dos comportamentos humanos e suas inter-relações (SPIRN, p. 269). Esta autora prossegue ainda enfatizando a necessária visão do ambiente urbano como sistema interativo e reconhecimento dos valores sociais e naturais.

Na incursão desta temática - direito à cidade - é oportuno e necessário consignar advertência no sentido de que esta expressão é abrangente e não possui significado unívoco. Será utilizada e compreendida neste trabalho também a partir de uma perspectiva jurídica e institucional.

Esta caracterização naturalmente não pretende questionar a noção ampla do direito à cidade de Lefebvre. Pelo contrário, adota e parte consistente desta teorização clássica que apresenta elementos essenciais para a compreensão do tema numa perspectiva política, ideológica e também socioeconômica.

Para Lefebvre o direito à cidade manifesta-se como direito de vivenciar e experimentar da centralidade urbana na perspectiva do seu valor de uso e não do valor de troca, em oposição clara com a lógica capitalista de produção do espaço.

Conforme Lefebvre:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e

ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, p. 135)

A partir da nova ordem constitucional de 1988 a cidade sustentável passou a ser um bem digno de especial proteção jurídica. O constituinte reconheceu a importância da outorga de um tratamento jurídico específico e adequado para a tutela do habitat em que vive a maioria da população brasileira, como condição para a qualidade de vida digna.

A cidade sustentável compõe o meio ambiente artificial, criado pela inteligência humana e sujeita ao regime jurídico próprio do Direito Ambiental, observadas naturalmente as suas peculiaridades distintivas do meio ambiente natural.

Apesar da controvérsia doutrinária acerca da inclusão dos bens artificiais no conceito de meio ambiente, tem-se que na atual ordem jurídica a tutela é conferida indistintamente a todos os bens ambientais independente de serem ou não obras da inteligência humana ou da natureza.

Conforme observa Celso Antonio Pacheco Fiorillo, com a edição da Constituição Federal de 1988 a cidade:

[...] passa a ter natureza jurídica ambiental, ou seja, a partir de 1988 a cidade deixa de ser observada a partir de regramentos adaptados tão-somente aos bens privados ou públicos, e passa a ser disciplinada em face da estrutura jurídica do bem ambiental (art. 225 da CF) de forma mediata e de forma imediata em decorrência das determinações constitucionais emanadas dos arts. 182 e 183 da Carta Magna (meio ambiente artificial). Portanto, a cidade a partir da Constituição Federal de 1988 passa a obedecer à denominada ordem urbanística dentro de parâmetros jurídicos adaptados ao final do século XX e início do século XXI (In: Estatuto da Cidade Comentado, 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 25 e 26).

Assim, o conjunto de princípios, instituições e

procedimentos destinados à tutela dos bens ambientais naturais, são plenamente aplicáveis à tutela jurídica das cidades, também são imprescindíveis para o pleno alcance dos objetivos estatuidos pelo legislador constituinte como orientadores da ordem urbanística.

O direito às cidades sustentáveis se enquadra na categoria dos direitos difusos e sua realização cumpre o objetivo pretendido com o desenvolvimento urbano: tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas e democráticas, com condições dignas de vida, para exercício dos direitos civis e políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais e, nesse sentido garantir o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (CANUTO, 2008 p. 110).

A expressão “cidades sustentáveis” é relativamente nova na legislação e tem sua aspiração na locução desenvolvimento sustentável, que respeita os limites ecológicos do planeta, com utilização adequada nos recursos ambientais para satisfação das necessidades presentes sem sacrifício das gerações futuras, sobrelevando o sentido de solidariedade (CANUTO, 2008 p. 110).

A sustentabilidade urbana é a síntese de todas as outras funções sociais da cidade, sendo de fundamental importância para a vida na cidade e no planeta, já que visa o equilíbrio entre os diversos elementos que compõem o ambiente (cultural, social, econômico e ambiental) e para o alcance da sustentabilidade da cidade, é essencial o respeito e, principalmente, a efetividade do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, a ser realizado através do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. (OLIVEIRA, 2009)

O Estatuto, portanto, vem enfatizar a existência de um direito próprio das cidades, direito que, além de ter amparo constitucional passa, com este diploma legal, a ter instrumentos próprios relacionados à questão urbanística, tal qual ela se apresenta no país, adequada à realidade de mau uso da terra urbana que aqui ocorre, e não é à toa que os princípios da função social da propriedade e da cidade são os que mais se refletem no seu conteúdo e são os que vão nortear a execução das políticas urbanas. (COSTA, 2007 p. 91)

Como instrumento existente no ordenamento jurídico atual,

que vai influir consideravelmente na administração do problema do acesso e da segurança da moradia, está o Estatuto da Cidade. Sua finalidade principal consiste na organização, estruturação, composição e manutenção do espaço urbano, mas seus dispositivos não tratam apenas de questões urbanísticas em sentido estrito. Ele contém diversos instrumentos que possibilitam realizar o princípio da função social da propriedade urbana e, além disso, dispositivos relacionados (alguns especificamente – os instrumentos de regularização fundiária) ao direito à moradia. Por tratar, desta forma, de direito humano, fundamental, integrante da esfera dos direitos da personalidade, é evidente que suas normas devam ser aplicadas com observância do princípio da dignidade da pessoa humana. E de duas formas atua: especificamente, ao realizar a política fundiária de regularização de assentamentos humanos e de promoção de políticas e programas habitacionais, e, sob um ponto de vista mais abrangente, na organização do espaço urbano, levando em conta que toda melhoria neste sentido afeta diretamente a saúde e o bem-estar das pessoas que vivem neste espaço. (COSTA, 2007 p. 31)

O direito à cidade tem como fonte de origem os princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana. Pertencente à categoria dos direitos difusos, como o direito ao meio-ambiente, o direito a cidades sustentáveis preconiza a meta fundamental da República Brasileira para o desenvolvimento urbano: tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis (ESTATUTO DA CIDADE, 2002, p. 33)

A norma legal – Estatuto da Cidade – reflete a intenção de que se promova o desenvolvimento das atividades econômicas, com garantia à qualidade de vida e à justiça social, ressaltando o direito à moradia, para a efetivação dos direitos que constituem a base de uma vida digna e, portanto, da cidadania (CANUTO, 2008, p. 178).

A sustentabilidade das cidades passa pelo direito à moradia, compreendido como direito de morar em local regular. Por isso, para além de regularizar, os Municípios precisam indicar as áreas que devem receber projetos habitacionais. Isto é possível a partir da aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (PRESTES, 2011, p.13).

O tema da moradia é central nesta pesquisa, pois a

regularização fundiária e registral buscam em última análise viabilizar o acesso e dar estabilidade a este direito humano e fundamental. Conforme explica Costa (2007, p. 106) o Estatuto da Cidade prevê diversos instrumentos jurídicos que guardam relação de grande importância com o direito à moradia, tanto no que diz respeito à criação de condições para que o direito possa ser promovido, quanto para regulamentação de situações irregulares de assentamentos humanos (lembrando-se que a segurança da posse é um dos elementos mais importantes que integram o conceito de moradia adequada), e que por isso, merecem destaque.

O direito à moradia e o direito às cidades sustentáveis, reconhecidos como direitos humanos pelos sistemas internacional e nacional de proteção dos direitos humanos, são os fundamentos para a promoção de uma política urbana que priorize a urbanização e regularização dos assentamentos precários, visando a melhorar as condições de vida, tanto no aspecto da moradia como no aspecto ambiental (implantação de rede de esgoto e tratamento dos resíduos, canalização dos córregos, educação ambiental, recuperação e reposição de áreas verdes). Essa política urbana deve ter também como meta a regularização fundiária, visando a conferir uma segurança jurídica à população moradora dos assentamentos. (ESTATUTO DA CIDADE, 2002 p. 164)

O Estatuto pretende seja alcançada a plenitude das políticas públicas direcionadas ao cidadão e, nesse objetivo, integrar transporte, habitação, planejamento urbano, meio ambiente, saúde, educação, saneamento básico, patrimônios históricos e arquitetônico, todos trabalhados com gestão democrática. (CANUTO, 2008, p. 109). *O direito a cidades sustentáveis* – entendido como o direito aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação. Inclui também o direito à liberdade de organização, o respeito às minorias e a pluralidade étnica, sexual e cultural, o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania, a preservação da herança histórica e cultural e o direito ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (ESTATUTO DA CIDADE, 2002, p. 165).

As cidades possuem funções. No espaço que ela comporta se encontra a habitação, o trabalho, a circulação e o lazer de um grupo de pessoas. Assim, a política urbana deve ser dirigida a promover e melhorar o desempenho destas funções em prol da qualidade de vida destas pessoas. Portanto, sendo a habitação uma das funções da cidade, implicações urbanísticas são extremamente pertinentes ao estudo do tema moradia, especialmente quando se afirma que a moradia que se pretende promover é a moradia adequada, que pressupõe a existência de habitação segura, tanto no aspecto físico quanto no aspecto legal relacionado à posse, e dotada de infraestrutura mínima que propicie uma vida saudável e socialmente satisfatória a quem nela reside (COSTA, 2007 p. 90).

Na perspectiva internacional merece especial destaque a Carta Mundial do Direito à Cidade de 2004 que reúne uma síntese de direitos ambientais, sociais, econômicos e culturais. Neste documento o direito à cidade é reconhecido como direito difuso, que acolhe a diversidade na relação dinâmica entre pessoas e espaços, tendo como fundamentos a gestão democrática e o acesso equitativo.

Pela sua relevância e centralidade no tema desta pesquisa compartilha-se o que restou estatuído no artigo 1, 2 (CONFEA, 2014):

2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.

O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades. Por isso o Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural.

A Carta Mundial do Direito à Cidade pode e deve servir como referência na elaboração de políticas e nos planos de gestão, públicos e privados e até de instrumento jurídico por condensar valores e princípios amparados em diversos tratados

internacionais e na Constituição da maioria dos países democráticos. Está ancorado no princípio da função socioambiental³³ da propriedade e pretende reverter a predominância de valores econômicos e financeiros em detrimento da função social da cidade (OSORIO, 2006).

A ordem jurídica brasileira está sintonizada com a perspectiva de proteção internacional acima descrita, sendo o Estatuto da Cidade uma multitemática e com elevado potencial para tratar o complexo tema. Todavia, apenas o reconhecimento formal de um direito tem sido insuficiente, pois a melhora das cidades depende de ações e atitudes concretas, como será destacado nesta pesquisa.

Para muito além de instrumentos de natureza urbanística e tributária o Estatuto também outorga tratamento especial ao regime jurídico da propriedade privada. Isso para que haja proteção tanto da posse quanto da propriedade em atenção às situações sociais bem peculiares e até dramáticas extraídas das condições da conformação das cidades brasileiras, que até então careciam de proteção jurídica.

A dimensão política da luta pela cidade sustentável deve ser o enfoque prioritário a ser perseguido, enquanto espaço permanente de conscientização e reivindicação. Afinal, cidade sustentável é o assentamento humano constituído por uma sociedade com consciência de seu papel de agente transformador dos espaços e cuja relação não se dá pela razão natureza-objeto e sim por uma ação sinérgica entre prudência ecológica, eficiência energética e equidade socioespacial (ROMERO, 2007 *apud* SILVA, 2011, p.19). O direito à cidade como direito fundamental, fundado na dignidade da pessoa humana, significa que o direito a viver em uma cidade ecologicamente equilibrada, do qual decorrem direitos e deveres específicos, sustenta-se dogmaticamente como direito de todos contra as intenções majoritárias. O cidadão pode articular dogmaticamente o seu direito à cidade, em face de quaisquer

³³ Entende-se por função socioambiental a dimensão funcionalizada da propriedade que não pode servir apenas os interesses individuais do titular do direito (proprietário), mas deve estar a serviço de toda a coletividade, inclusive deve ser exercido em respeito ao meio ambiente, posturas municipais, direitos dos trabalhadores, recolhimento de tributos, dentre outros deveres inerentes.

posições democráticas que representem a vontade da maioria em soterrar direito que joga a função dogmática de garantia contra majoritária. (PRESTES, 2008, p. 61)

A função social da cidade é conceito que se encontra amplamente respaldado na Constituição Federal, em seu art. 182. Tais disposições garantem ao cidadão não apenas o direito a um meio ambiente equilibrado, mas também meios para sua manutenção, habitação, condições adequadas de trabalho, recreação, circulação humana e o pleno desenvolvimento de todas as suas funções. Tal responsabilidade é relegada ao Município, que deverá viabilizar o atendimento às necessidades básicas de seus habitantes. (MATIAS, 2006 p, 32)

Para que a cidade cumpra a sua função social é indispensável que seja planejada de forma inteligente e participativa, pois somente com um planejamento urbano consistente é que será possível prevenir e evitar problemas, aproveitar melhor todos os potenciais e garantir mais sustentabilidade.

2.3 CIDADES INFORMAIS, SEGREGAÇÃO SOCIAL E ESPACIAL E SONEGAÇÃO SISTEMÁTICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Em 2010, o país possuía 6.329 aglomerados subnormais (assentamentos irregulares conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros) em 323 dos 5.565 municípios brasileiros. Eles concentravam 6,0% da população brasileira (11.425.644 pessoas), distribuídos em 3.224.529 domicílios particulares ocupados (5,6% do total). Vinte regiões metropolitanas concentravam 88,6% desses domicílios, e quase metade (49,8%) dos domicílios de aglomerados estavam na Região Sudeste (IBGE, 2014).

Confirme pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros observa-se a presença de aglomerados subnormais em praticamente 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil. Inclusive nos municípios com população menor de 20 mil habitantes há assentamentos informais em mais de 30% dos casos (IBGE, 2014).

Em São Paulo, por exemplo, há 522 mil pessoas vivendo nas assim chamadas *áreas de risco*, ou seja, impróprias para o assentamento urbano. E isso não se trata de uma exceção. Fala-se já no espantoso fenômeno da *favelização do mundo*, com os pobres sendo usados como reservatório de mão de obra e tratados como excluídos sociais (NALINI, 2011),

Em Santa Catarina, conforme afirmações do Desembargador Lédio Rosa, Coordenador do Programa de Regularização Fundiária no Judiciário catarinense, chegamos a índices elevados de irregularidade fundiária, ou seja, falta de registro imobiliário. Navegantes chega a 85% das edificações. Florianópolis a 70%. Não tenho conhecimento de todos os municípios, mas arrisco a dizer que nenhum município tenha índice de irregularidades menores de 30% (ROSA, 2014).

Figura 4 – Habitação informal em Florianópolis



Fonte:

Conforme dados apurados pelo IBGE – Censo Demográfico de 2010. No mínimo 75,7 mil pessoas vivem em favelas, áreas desordenadas ou de invasão em Santa Catarina.

Eis o retrato da pobreza em Santa Catarina:

Figura 5 – retrato da pobreza em Santa Catarina



Fonte: Disponível em: <http://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/118090-cerca-de-4-da-populacao-da-de-florianopolis-vive-em-submoradias.html>. Acesso em 28 ago. 2014

Esse dramático cenário releva uma perversa forma de organização da vida pública. Vive-se numa “Cidade de Muros” em que a **segregação** não é apenas espacial, mas também social, na qual as *regras que organizam o espaço urano são basicamente padrões de diferenciação social e de separação* (CALDEIRA, 2003, p. 211). *Funciona para estigmatizar, controlar e excluir aqueles que acabaram de forçar seu reconhecimento como cidadãos, com plenos direitos de se envolver na construção do futuro e da paisagem da cidade* (CALDEIRA, 2003, p. 255). Caldeira conclui de forma contundente que “*Cidades de muros não fortalecem a cidadania, mas contribuem com a sua corrosão*” (CALDEIRA, 2003, p. 340).

A consequência direta é sonegação sistemática de direitos fundamentais, a começar pelo direito à cidade sustentável e todos os demais que diretamente estão vinculados à dignidade da pessoa humana. Este quadro ostensivo e gritante (NALINI,

2011, p. 16-17) chama de *quadro melancólico* no qual os direitos fundamentais não são realidade para a maior parte dos brasileiros, sobretudo para os moradores das metrópoles, já que as grandes cidades têm crescido mal, é dizer, sem desenvolvimento social (crescimento quantitativo, sem desenvolvimento qualitativo).

Figura 6 – Informalidade urbana em São Paulo



Fonte: Disponível em: <http://www.portaldori.com.br/2014/05/08/regularizacao-fundiaria-especializacao-de-fracao-ideal-em-lote-atribuicao-promovida-pelo-municipio/>. Acesso em 01 set. 2014

Assim, torna-se urgente resgatar a dignidade de todos quantos estejam privados de fruir plenamente dos direitos e garantias previstos pelo pacto republicano, pois a fala de ação generalizada em relação a este drama social não pode ser perenizada. NALINI (2011, p. 19) convoca todos para a luta, especialmente a *comunidade pensante* e enfatiza que:

É urgente retirar da inércia a massa letárgica daqueles eticamente anestesiados, pois a missão de resgate do semelhante de sua servidão não é exclusiva do governo. É missão salvífica de que deve se encarregar a cidadania. Só assim se reduzirá a larga

distância hoje constatável entre incluídos e excluídos, entre senhores e servos, entre os exitosos e os desprovidos de qualquer perspectiva.

A perspectiva mais notável deste quadro de corrosão de direitos fundamentais é a negativa do direito mais elementar de morar com dignidade e em local adequado. A informalidade das submoradias compromete a dignidade das pessoas. Elas não tem como fruir do seu direito à cidade e, portanto, nem são efetivamente cidadãos. Morar irregularmente é o mesmo que navegar em permanente insegurança. Além disso, a regularização fundiária repercutirá na gestão racional dos territórios urbanos, já que, regularizados, os assentamentos passam a integrar os cadastros municipais. (NALINI *et al.*, 2014, p. 6) . [...] o direito humano à habitação é indivisível, interdependente e está intimamente ligado a um conjunto de outros direitos da personalidade conexos ao direito à moradia, por exemplo, o direito à vida, o direito à saúde, o direito à intimidade, o direito à propriedade, o direito ao sossego, direito à liberdade. Abarca ainda a proteção contra ameaças externas, meio ambiente sadio, infraestrutura adequada às necessidades de moradia, lazer e serviços públicos, enfim um lugar no qual se possa viver em paz e na plenitude do gozo dos direitos humanos, além de desfrutar do mais elevado nível de saúde física e mental. (BENACCHIO; CASSETTARI *et al.*, 2014, p. 56)

Nessa perspectiva insere-se o relevante instrumento da regularização fundiária que busca *inserir das pessoas na sociedade civil, porque antes disso habitavam a sociedade incivil, ou seja, aquela na qual os direitos humanos não são efetivados, na espécie, o direito humano à moradia adequada.* (BENACCHIO; CASSETTARI *et al.*, 2014, p. 50), conforme será analisado nesta dissertação.

A aplicação dos instrumentos contemplados no Estatuto da Cidade, inclusive a regularização fundiária e registral, bem como a concretização da sustentabilidade especial não podem prescindir de um adequado planejamento urbano, sendo este tema indispensável no desenvolvimento desta pesquisa.

2.4 O PLANEJAMENTO URBANO E OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E URBANÍSTICOS PARA A SUA CONCRETIZAÇÃO

A ação de planejar é levar a sério o futuro, é um imperativo ético imposto ao Administrador Público. Sobreleva-se a sua relevância num contexto de sociedade caracterizado pelo risco, conforme amplamente enfatizado no primeiro capítulo, pois são as escolhas do presente que definirão a qualidade das cidades e da vida no porvir.

Conforme explica Souza: **planejar** (futuro) é tentar prever a evolução de um fenômeno ou tentar simular os desdobramentos de um processo, com objetivo de precaver-se contra problemas. **Gerir** (presente): administrar uma situação dentro dos recursos disponíveis no presente com vistas às necessidades imediatas. Muitas vezes uma atitude que potencializa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do mercado livre (SOUZA, 2001).

Este autor apresenta uma discussão crítica e multidisciplinar sobre o planejamento e gestão urbana. O termo planejamento é definido como uma possível ferramenta de promoção da qualidade de vida e de justiça social, enfoque absolutamente essencial para a perspectiva desta pesquisa.

Quanto se aborda a função social da cidade o planejamento é o ponto de partida. Nesta perspectiva é fundamental que se considere que o desenvolvimento urbano sustentável significa requalificar as áreas urbanas degradadas ou urbanizar áreas no meio urbano, através da implementação de infraestrutura adequada de transporte coletivo, saúde, educação, segurança e lazer, sempre respeitando as limitações do meio natural. Para isso, é necessário prever os impactos a fim de minimizá-los. Ou seja, o desenvolvimento urbano não pode vir dissociado da dimensão da sustentabilidade (SAETA, 2012).

Com esta explicação, sublinha-se que para muito além de gestão as nossas cidades precisam de planejamento de médio e longo prazo. Isso para que não estejam suscetíveis aos compromissos ou propósitos até mais eleitorais temporários, mas que sejam verdadeiramente representativos de compromisso de Estado e não de governos.

Quanto se aborda o tema do planejamento é fundamental ter claro que a base subjacente da sua incidência é ampla. Afinal,

conforme defende Goitia é importante frisar que o espaço urbano não representa somente a forma construída, não somente a existência da materialidade no território, mas todo o complexo de relações entre os seres humanos e o meio em que habitam. A cidade e seu espaço, não podem ser vistos como um objeto estático, imóvel, ou até mesmo como uma obra de arte apenas. Deve sim ser considerada e estudada como um processo vivo, que se faz e desfaz constantemente de forma readaptar-se, através de ações de planejamento e ordenamento territorial que atendam às novas exigências impostas (GOITIA *apud* DEMANTOVA, 2009).

Além desta dimensão espacial, deve-se ainda destacar que se trata também de um afazer compartilhado. Isso porque como a tarefa de transformar a realidade sócio-espacial é essencialmente política, para ser autêntica e legítima, deve se constituir num afazer assumido *material e intelectualmente por uma coletividade e conduzido democraticamente, não inspirada por intelectuais tecnocráticos e imposta pelo Estado*. (SOUZA, 2001. p. 531). Os métodos informais relacionados aos modos de vida, as tradições e costumes, também são válidos, pois o planejamento inclui interesses e inclinações, políticas, ideológicas e de classes e o conhecimento histórico da realidade local pode ser decisivo não só para as melhores escolhas como também para maior adesão e cumplicidade dos envolvidos.

Este qualificativo do planejamento, infelizmente está em profunda crise na atualidade, pois a participação da sociedade não é efetiva e a maioria das abordagens tem mecanismos de participação popular camufladas.

No planejamento, além de outras dimensões da sustentabilidade, deve-se atentar cuidadosamente para o aspecto ecológico, ou seja, para a matriz de toda forma de vida. Afinal, conforme Sprin a compreensão adequada do ambiente natural urbano deve ser o ponto de partida fundamental de todo o projeto físico da cidade (SPIRN, p. 286).

Para que todas as possibilidades ideais possam ser fruídas é fundamental que o Poder Público acione e implemente com competência os instrumentos contemplados para o planejamento, dentre eles merece destaque o plano diretor e o zoneamento do solo este mais na dimensão espacial.

Quanto ao plano diretor, o primeiro postulado fundamental a ser registrado e enfatizado é que é exatamente este o

instrumento que baliza e conduz o regular exercício do direito de propriedade individual na trilha do cumprimento das suas funções sociais.

Isso porque além de configurar princípio jurídico, a função social da propriedade também ostenta natureza de regra jurídica, desde que positivada e materializada pelo diploma incumbido de desenhar o modelo de organização urbana do local. O plano diretor, que tem tal desiderato, deve indicar o conteúdo da função social, atendendo às peculiaridades de cada cidade, e atuando nesse sentido estará concretizado a regra jurídica da função social da propriedade. (SALLES *et al*, 2014, p. 77)

A “função social” a ser convertida em regra positivada (que consta na lei) pelo plano diretor veio incumbida de estabelecer os padrões de crescimento, ordenando a reorganização das cidades em atenção às peculiaridade e carências locais. (SALLES *et al*, 2014, p. 84)

Nesta linha também defende Canuto ao enfatizar que o plano diretor estabelece as metas e diretrizes da política urbana como normas imperativas para verificar se a propriedade atende a sua função social e garante vida digna aos cidadãos. (CANUTO, 2008, p. 123). O plano diretor é sem dúvida o principal instrumento da política urbana. Com previsão no artigo 40 do Estatuto da Cidade, ele é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (COSTA, 2007 p. 96)

Por fim, deve-se enfatizar o aspecto necessariamente dinâmico e participativo do planejamento enquanto condicionador da tomada de decisões. Conforme Chaparro Gutierrez (2014, p. 03) deve-se considerar o planejamento com um processo interativo e interpretativo orientado à tomada de decisões e a ação.

Por esta razão é que Rossetto (2013, p. 91) enfatiza a necessidade de considerar três variáveis fundamentais ou “passos conceituais ou informativos” no planejamento urbano: a) incerteza (decorrente do dinamismo); b) complexidade (cidade como grande ecossistema); c) diversidade (de agentes intervenientes).

Assim, para que este empreendimento seja exitoso, todos os instrumentos e diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade precisam ser adequadamente implementados. Também a propriedade, enquanto átomo ou partícula menor de todo conjunto de elementos que interferem decisivamente no

planejamento urbano, deve ser compreendida e entendida nos seus devidos termos para que também esteja a serviço da coletividade conforme será discorrido no próximo capítulo. Afinal, a má distribuição da terra contribuiu para a injustiça social (Rosseau, 1989), gera violência e compromete qualquer tentativa de planejamento urbano.

CAPÍTULO 3 - A PROPRIEDADE URBANA, SUA FUNÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL

3.1 FUNDAMENTOS E DIMENSÕES DO DIREITO DE PROPRIEDADE

Harmonizar a propriedade individual com o complexo, amplo e difuso³⁴ direito à cidade sustentável é um dos maiores desafios do planejamento urbano e da construção da urbanidade.

É neste contexto que o direito fundamental à propriedade privada deve ser funcionalizado nas suas múltiplas tarefas e funções. Não pode ser compreendido a partir de um viés individualista, mas sim com profundo espírito social e ecológico.

A propriedade é um instituto jurídico flexível e dinâmico, sofre alterações no curso da história em função das mudanças, políticas, sociais e econômicas. Apresenta característica preponderantemente nacionalista, na medida em que seus contornos são formados de acordo com os princípios e valores vigentes em um determinado Estado, de acordo com a sua caracterização política, econômica, social e espacial.

Na evolução histórica da propriedade é possível destacar quatro períodos Wald (2002, p. 115): **a) Período Romano:** A propriedade coletiva passa a individual gradativamente. Num primeiro momento a relação jurídica de propriedade incide sobre os objetos destinados à sobrevivência; depois engloba os bens pessoais que poderiam ser trocados; posteriormente é estendida aos meios de produção e trabalho, e finalmente passa a ser um direito individual e exclusivo como no sistema capitalista. **b) Idade Média:** Na Idade Média a propriedade perde o caráter exclusivista, em decorrência do regime feudal, passando a ser exercida com a superposição de domínios com graus variados, dependendo da natureza dos feudos. No sistema feudal distinguia-se o domínio útil do domínio iminente; o Suserano delegava poderes de proprietário ao Vassalo em troca de encargos financeiros e até militares. Este sistema perdurou até a Revolução Francesa. **c) Idade Contemporânea:** Na Idade Contemporânea a propriedade passa por profundas transformações, especialmente com o surgimento do Estado

³⁴ De titularidade transindividual, ou seja, que não pertence isoladamente a um indivíduo, mas a coletividade.

Social, deixando de ser um direito de caráter absolutista e feição individualista para estar progressivamente em sintonia com os interesses da coletividade cumprindo também a sua função social. O reconhecimento da propriedade depende do regime político de cada país, sendo evidente que a amplitude do direito de propriedade em Cuba é diferente dos países como Brasil e EUA.

Em termos históricos, a propriedade no Brasil sofreu profundas alterações, especialmente com a mudança do paradigma jurídico-político ocorrida com o advento do Estado Social de Direito. A concepção absolutista da propriedade fundada nos ideais do liberalismo presente na Constituição do Império de 1824, na Constituição de 1891 e no Código Civil de 1916, enquanto direito sagrado e inviolável, passa a ser substituída por um direito com um conteúdo novo subordinado às exigências sociais.

Na Constituição de 1934 surge pela primeira vez o caráter social da propriedade. Nos termos do artigo 113, n. 17, a propriedade não poderia ser exercida contra o “interesse social e coletivo”. A Constituição de 1937, imposta pela ditadura de Vargas, silenciou quanto ao caráter social da propriedade, o qual aparece novamente na Constituição de 1946, a qual condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social.

A Constituição de 1967 garantiu o direito de propriedade, outorgando esta proteção também aos autores de inventos industriais e obras literárias (art. 153). Estatui como princípio da ordem econômica a função social da propriedade.

A CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil - assegura o direito de propriedade no *caput* do art. 5º – junto com o direito à vida, liberdade, igualdade e segurança – como um dos direitos fundamentais mais importantes da pessoa humana. Porém, no inciso XXIII, determina que a propriedade deverá cumprir a função social, e no capítulo da ordem econômica e financeira também estabelece a função social da propriedade como princípio de ordem econômica. (art. 170, III).

O Código Civil atualmente em vigor, (Lei 10.406/2002) apresenta importantes avanços em relação à codificação novecentista (1916), dando atenção especial ao princípio da função social da propriedade.

Quanto ao aspecto conceitual, no sentido etimológico *proprietas* (latim) deriva de *proprius* – designando o que pertence

a uma pessoa. Ao contrário de outras codificações³⁵, o nosso CC (Código Civil) não apresenta um conceito de propriedade, limitando-se apenas a estabelecer no art. 1.228 os seus elementos constitutivos:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Os conceitos apresentados pela doutrina tradicional são incompletos por não expressarem o verdadeiro conteúdo do direito de propriedade, tendo em vista que abordam o instituto apenas no seu aspecto individual e não de acordo com o seu real conteúdo que contempla necessariamente a função social. A propriedade reconhecida e tutelada pela CF/88 é apenas aquela que cumpre a função social. O direito de propriedade passa a não ser apenas um direito, mas também uma função, no sentido de que deve igualmente observar interesses da coletividade. Valoriza-se o atendimento aos fins sociais em desprestígio aos interesses egoísticos do titular do direito.

Nestes termos, a propriedade deve ser conceituada como sendo o direito real subjetivo de usar, gozar, dispor e reivindicar o bem de quem quer que injustamente o possua ou detenha, com o dever correlato de fazê-lo de acordo com o bem-estar social da comunidade, conceito este afinado com a função social da propriedade.

Quanto ao fundamento jurídico, Monteiro (2003, p. 80) afirma que, “[...] a propriedade representa necessidade econômica para as sociedades civilizadas e que se impõe ao legislador e ao jurista”. Rodrigues (2003, p. 81), ao fazer referências às teorias que fundamentam a propriedade, destaca que:

Dentre todas, uma que desfrutou e ainda desfruta grande prestígio é a chamada teoria da natureza do homem, segundo a qual a propriedade é inerente à própria natureza do homem, sendo condição de sua existência e

³⁵ O Código Civil Espanhol no art. 348.1 conceitua propriedade como sendo o direito de gozar e dispor da coisa sem mais limitações que as estabelecidas pelas leis.

pressuposto de sua liberdade. Essa concepção defendida pelos partidários da teoria do direito natural, estriba-se em uma observação histórica e em uma preocupação de ordem prática.

Porém, o principal fundamento ético e jurídico da propriedade privada, que realmente instrumentaliza e garante a própria dignidade humana, é sem dúvida a sua dimensão social, ou seja, o seu efetivo comprometimento com valores coletivos e difusos. Gomes (1995, p. 100) é enfático ao afirmar que além de princípio a função social *constitui no seu fundamento, na sua justificação, na sua ratio.*

3.2 FUNÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL DA PROPRIEDADE

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao prescrever no artigo 1º que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, fundamentado na dignidade da pessoa humana e tendo como objetivos, dentre outros, de construir uma sociedade: livre, justa, solidária e fraterna, estabeleceu uma ideologia que deve iluminar todo o ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional em todos os campos do direito, em especial o direito de propriedade, o qual vai definir os contornos e a função da riqueza no país.

Os valores previstos na CF/88 vão além dos ideais do liberalismo – ideologia que dominava o período do Estado burguês de Direito – posto que, além da liberdade frente ao Estado e da igualdade formal, adota como base os valores da dignidade da pessoa humana, a função social da propriedade, a justiça social, o pluralismo e solidariedade social, dentre outros.

O Estado, que se pretende Social e Democrático, estabelecido pela CF/88, apresenta novos valores e objetivos a trilhar. Estes novos valores repercutem especialmente no campo do direito privado e no regime jurídico da propriedade.

Hoje, todo o direito deve estar voltado para garantir a dignidade da pessoa humana como valor maior e não apenas, a serviço da satisfação de interesses individuais e egoísticos.

A tarefa maior do Estado é garantir a todos a existência digna, conforme os preceitos da justiça social, e para que este

ideal seja alcançado, os institutos e direitos também devem exercer funções relacionadas ao bem-estar da comunidade.

Neste contexto, a propriedade apresenta um novo conteúdo ético e jurídico e, sem perder o *status* de direito fundamental, está mais voltado aos anseios gerais da coletividade³⁶.

A propriedade foi concebida em nosso Código Civil de 1916³⁷ como direito de feição absolutista, isso em função da influência que o mesmo sofreu da Constituição de 1889, a qual teve como fonte de inspiração a doutrina liberal de Adam Smith: “*deixar fazer, deixar passar*”; bem como fundamentos dos códigos: alemão e francês, este inclusive conhecido como sendo o Código da Propriedade.

Com surgimento do Estado do bem-estar social (Constituições do México e Alemanha), bem como em razão da doutrina social da Igreja, ocorre progressiva socialização e humanização do direito de propriedade, a qual passa a sofrer uma redefinição de conteúdo.

A atual CRFB/88 reconhece a propriedade como direito fundamental no *caput* do artigo 5º, porém, no inciso XXII do mesmo artigo condiciona o exercício do direito ao atendimento da função social. A função social da propriedade também continua sendo um dos princípios informativos da ordem econômica e social (art. 170, inciso III).

O Código Civil, objetivando adequar-se à norma constitucional, adota a função social como um dos princípios ético-jurídicos que informam a disciplina jurídica da

³⁶ Impende destacar que, no Estado Contemporâneo, todos os direitos e institutos devem cumprir a função social, e não só a propriedade. Cite-se, por exemplo, a pessoa jurídica, a empresa, a posse, aliás, a importância de a posse cumprir a função social é ainda maior que a da propriedade, pois é a posse que representa o aspecto vivo e dinâmico da relação jurídica de propriedade. Nesta perspectiva, também o direito à cidade deve cumprir função social.

³⁷ O Código Civil de 1916 foi considerado por muitos doutrinadores como um verdadeiro estatuto de privilégios da burguesia, tendo em vista a proteção excessiva que outorgava ao direito de propriedade e à liberdade contratual, anseios maiores da classe emergente no início do século XX.

propriedade³⁸. Esta também foi a preocupação do legislador ao aprovar o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), o qual contempla várias disposições relacionadas à função social da propriedade que serão aprofundadas a seguir.

A evolução da Sociedade e do Estado implicou a redefinição do conteúdo do direito de propriedade na medida em que esta passa a não mais servir ao seu titular, mas também a desempenhar uma função em prol de toda a sociedade. A propriedade, hoje, pode ser comparada a uma moeda preciosa que apresenta duas faces: uma voltada para o indivíduo, e a outra, para toda a coletividade.

O proprietário não pode mais ser um monarca absoluto de seu “sagrado” direito com atitudes parasitárias de comodismo, pois tem uma hipoteca social importante que grava e onera a sua propriedade, a qual não pode ser um instrumento utilizado apenas para a satisfação de interesses egoísticos e excessivamente personalistas, mas sim, um direito com profundo espírito social.

O cumprimento da função social legitima o direito de propriedade na medida em que esta passa a ser respeitada e aceita pela coletividade. Os interesses da coletividade e do proprietário se complementam e se compensam mútua e reciprocamente no exercício do direito de propriedade.

Rodrigues (2003, p. 89) destaca a idéia de Duguit, segundo o qual a propriedade não é um direito subjetivo, mas a função social do detentor da riqueza, e de Josserand, para quem os direitos subjetivos existem, mas não são absolutos, são direitos função e devem ser exercidos de acordo com esta função, do contrário serão abusivos. E conclui essas idéias, de certo modo extremadas, deram frutos, porque, mesmo que se não as tenha por absolutamente justas, contêm uma parte de verdade e correspondem a um anseio que se encontra no coração da maioria dos homens.

³⁸ O § 1º do art. 1.228 do CC preceitua que “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”.

É tarefa complexa conceituar ou definir com precisão a função social da propriedade, especialmente em razão deste princípio estar impregnado de conteúdo ideológico e face à própria dinâmica da propriedade³⁹. Cabe ao intérprete⁴⁰, partindo dos preceitos legais e constitucionais sobre o tema, avaliar, dentro das circunstâncias concretas, a legitimidade do exercício do direito de propriedade, sempre ponderando e harmonizando os interesses eventualmente colidentes, sem comprometer o núcleo essencial do direito fundamental de propriedade.

A disciplina jurídica do acesso aos bens serve como um instrumento estratégico de estabilização social – mormente nos países subdesenvolvidos –; por esta razão deve a Constituição estabelecer regras e mecanismos para que a riqueza sirva ao maior número de pessoas e não apenas a uma pequena parcela da população.

A norma constitucional que exige que a propriedade cumpra a sua função social é dotada de eficácia plena; independe de qualquer integração ou complementação legislativa posterior para ser aplicada.

Bastos (1989, p. 194) aduz que a *função social da propriedade nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha norma*. Dentre as conseqüências jurídicas pelo descumprimento da função social da propriedade, a mais drástica é a perda da sua proteção jurídica, tendo em vista que o ordenamento jurídico pátrio só reconhece e protege a propriedade como direito fundamental quando esta cumpre a sua função social. Leonetti (1999, p. 51) defende que: “*APENAS a propriedade que atende a*

³⁹ BASTOS (1989, p 123-124) destaca que “[...] o conceito de função social da propriedade não é evidenciado senão à luz das próprias evoluções por que vai passando a sociedade. Não é possível uma conceituação definitiva, acabada, pronta, do que seja a função social da propriedade porque são as próprias demandas e exigências sociais que, com o tempo, vão fazer com que os requisitos para a satisfação dos seus interesses possam ser mais ou menos exigentes”.

⁴⁰ O intérprete não é apenas o Juiz, mas todos aqueles que interpretam e aplicam o direito, como Administradores Públicos, profissionais em geral, inclusive às pessoas no exercício da prerrogativa de celebrar contratos no âmbito da autonomia privada.

sua função social está albergada pela Constituição, como um direito, ou garantia, fundamental”. Nessa linha também é o entendimento de Derani (2002, p. 63) ao afirmar que a *proteção desse poder obedece a uma restrição qualitativa e somente o poder gerando vantagem social recebe a proteção jurídica*.

Assim, o proprietário que não cumpre a função social não poderá sair vitorioso nas ações possessórias ou petições que ingressar para proteger o seu direito, fato que redundará inevitavelmente na perda do direito de propriedade, quer seja em razão da aplicação do art. 1.228, § 4º do CC, quer seja mesmo em face do advento da usucapião individual ou coletiva.

A propriedade urbana cumpre a função social quando respeita prescrições relativas à ordenação urbana, contidas no planejamento das cidades. A Constituição Federal de 1988 estatui no seu artigo 182, § 2º, “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

A doutrina nacional apresenta preciosos fundamentos quanto à relevância da função social: a) Guimarães Jr. (2003, p. 115) destaca a evolução deste direito e que ocorreu *uma verdadeira revolução copernicana*. Sua tradicional concepção ‘egoísta’ transformou-se em concepção ‘altruísta’. Em outras palavras, verificou-se uma mudança de referencial: o direito de propriedade deixou de ser medido exclusivamente a partir do ponto de vista do proprietário, para ser delineado conforme interesses da coletividade; b) Monteiro (2003, p. 97) destaca a moderna concepção do direito com *função social bem determinada, geradora de trabalho e de empregos, apta a produzir novas riquezas e a contribuir para o bem geral da nação*; c) Venosa (2003, p. 154-155) apresenta inclusive a encíclica *Mater et Magistra* do Papa João XXIII, de 1961, como fundamento, segundo esta ensina a propriedade é *um direito natural, mas esse direito deve ser exercido de acordo com uma função social, não só em proveito do titular, mas também em benefício da coletividade* e destaca que a justa aplicação do direito de propriedade depende do encontro do ponto de equilíbrio entre o interesse coletivo e o interesse individual.

Ao direito subjetivo da apropriação também correspondem deveres Fachin (2003, p. 298). Conforme Grau (1990, p. 247), deve-se subordinar o exercício do direito de propriedade aos ditames da justiça social e transformar esse mesmo exercício em

instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna.

Para além de um viés negativo (limites) a função social impõe conduta positiva, ou como afirma Dantas Jr. (2003, p. 403) que o direito de propriedade seja *utilizado de modo tal que contribua para a promoção do desenvolvimento social, sob pena até mesmo da perda da tutela integral ao seu direito*. Rios (1995, p. 318) explica que a CRFB/88 rompe com a concepção individualista do direito subjetivo de propriedade, concebendo-o como verdadeiro direito-função, instituidor de uma nova dinâmica nas relações sociais entre seus titulares e a sociedade. França (1999, p. 24-25) apresenta interessante perspectiva de um viés de correção. Aduz que as normas jurídicas que a compõem têm um caráter ressocializador e retificador da péssima e dissociativa disposição da propriedade-objeto [...] A legitimidade jurídica da propriedade objeto está diretamente condicionada à função social que lhe foi imposta pela ordem de trabalho social.

A doutrina estrangeira, especialmente de países de tradição democrática como Espanha, Portugal, França, dentre outros, também reconhece a dimensão social do direito de propriedade. Calzado (1999, p. 405) enfatiza a dupla dimensão da propriedade e as grandes transformações que este direito experimentou nos últimos tempos na direção do *bem comum e da função social*. Simler (1998, p. 91) enfatiza a importância da utilidade social e na mesma linha Garea (1997, p. 105) destaca que a propriedade deve atender “finalidades superiores de ordem social” Para finalizar Payeras (1998, p. 225) é enfático ao concluir que a função social da propriedade aparece como algo agregado, superposto, ao conceito do direito de propriedade; o direito de propriedade, figura essencial dentro dos direitos, acaba cumprindo dois fins: um, individual, e outro, social, por agregação. Dentro deste entendimento genérico, existirão posturas que inclinarão mais a balança para um ou outro fim.

O grande desafio é fazer com que esse inegável avanço constitucional, seja impactado verdadeiramente nas práticas econômicas e jurídicas e para isso é absolutamente fundamental que se resgate o coletivo, destacadamente na perspectiva da tutela do direito à cidade. Conforme Pilati (2011, p. 71) chega-se a uma resposta conclusiva: a função social só será efetiva se inserida numa estrutura política e jurídica que resgate o coletivo.

A partir dessas preciosas lições, infere-se que a propriedade, enquanto direito-função ou dever funcionalizado, deve ser exercido numa perspectiva solidária e em plena sintonia com os interesses da coletividade.

O fenômeno da solidarização do Direito, fez emergir funções e deveres fundamentais ao direito de propriedade. Este passa a não ser apenas um direito, mas também um dever fundamental, o qual é imposto a todos os titulares de uma relação jurídica de propriedade negativa de proteção jurídica. Desta forma, a melhor interpretação constitucional do instituto é a que estabelece como imperativo categórico geral, o dever fundamental de atendimento da função sócio-ambiental da propriedade.

Ao escrever sobre os benefícios da constitucionalização da proteção do meio ambiente, Antônio Hermam Benjamin em sintonia com doutrina jurídica nacional, destaca que um destes benefícios foi exatamente a “ecologização da propriedade e da sua função social”, pois na atual constituição “o direito de propriedade aparece ambientalmente qualificado”. Tudo “[...] no intuito de, a um só tempo, instituir um regime de exploração limitada e condicionada (=sustentável) da propriedade e agregar a função social da propriedade, tanto urbana como rural, um forte e explícito componente ambiental (BENJAMIM, 2007. p. 72 e 73).

Neste ponto deve ser enfatizado que a degradação ambiental impacta de forma mais contundente às camadas mais fragilizadas socialmente da população, pois são estas que acabam condenadas a viver nos locais mais vulneráveis e com fragilidade ambiental.

O direito à propriedade, entendido a partir desta perspectiva, também dá fundamento à regularização fundiária de interesse social, tendo em vista que a regularização pode ser um mecanismo capaz de conferir função social à determinada propriedade que a esteja descumprido. Assim, a função social pode ser apresentada como justificativa prévia à aplicação da regularização fundiária em diversas situações concretas. Nessa esteira, o próprio Estatuto da Cidade identifica a regularização fundiária como diretriz para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em seu art. 2º, inciso XIV (NASCIMENTO, 2013), conforme será estudado no próximo capítulo.

Uma vez compreendido o fundamento, as origens e a função da propriedade, nesta trajetória é salutar que seja abordada a principal forma de aquisição do direito de propriedade no Brasil, qual seja o registro do título, bem como alguns aspectos principiológicos destacados da atividade registral, tendo em vista a grande relevância para a perspectiva encetada nesta pesquisa.

CAPÍTULO 4 - A REGULARIZAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA

4.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA E A IMPORTÂNCIA DO RECONHECIMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE PELA REGULARIZAÇÃO REGISTRAL

A regularização fundiária é uns dos valiosos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para garantir o acesso ao direito de propriedade, moradia, mas também mecanismo de planejamento urbano.

Conforme explicita Mukai não basta pensar a questão da regularização apenas do ponto de vista dos direitos individuais dos moradores de assentamentos informais, isto é, da segurança individual da posse: é preciso pensar como esses programas operam combinando estratégias de planejamento urbano e processos de gestão democrática podem também garantir interação socioespacial (MUKAI, 2007).

Nessa perspectiva observam-se com clareza a existência de duas finalidades imediatas da regularização fundiária. A primeira delas é a adoção de medidas para a regularização do próprio assentamento. Trata-se de um conjunto de ações que visam implementar os equipamentos públicos previstos da Lei n. ° 6.766/1979 como forma de conferir elementos essenciais à dignidade da pessoa humana. [...] sob um segundo aspecto, visa, com a regularização do empreendimento, a titulação de seus ocupantes. (NALINI *al.*, 2014, p. 35).

Um dos fundamentos para a regularização fundiária está na função social da propriedade urbana, pois na condição de princípio constitucional, e vetor de toda legislação infraconstitucional (Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, e o Plano Diretor), a função social deve ser entendida com o implemento dos vários instrumentos legais. Dentre estes, assume especial relevância, pela desorganização e de informalidade dominial nos grandes centros urbanos, a regularização fundiária urbanística, que tem a meta da urbanização, com o aparelhamento da região ou área dos serviços públicos que compõem a infraestrutura básica e necessária e titulação dominial, mediante o reconhecimento ou declaração do direito de propriedade aos moradores. (NALINI *et al.*, 2014, p. 86).

Robustece e ancora também a regularização o direito fundamental à moradia. A regularização fundiária de interesse social é um dos vetores aptos a concretizar o direito humano à moradia adequada. É forma de fazer valer o direito à dignidade humana por meio de instrumento que permite integrar as dimensões social, urbanística, jurídica ambiental e registraria. No processo de regularização fundiária, a observância dos postulados da melhoria contínua das condições de vida e da proibição do retrocesso social é de importância fulcral na medida em que consolida patamares mínimos para que o direito humano à moradia adequada seja plenamente realizado em um futuro próximo. (BENACCHIO; CASSETTARI *et al.*, 2014, p. 68). Afinal, conforme enfatiza Nalini (2001, p. 134): *“concretizar a promessa de moradia para todos é dever de cada brasileiro sensível e, principalmente, daqueles que têm o poder de remover óbices, mercê de sua carreira, profissão ou vocação”*.

Para além do acesso à propriedade e a moradia a regularização dos parcelamentos e ocupações irregulares obriga o Município a cumprir os padrões mínimos de sentido urbanístico, mantendo (1) escola em local ou próximo; (2) creche; (3) posto de saúde; (4) unidade policial (5) transporte público compatível, além de local para o (6) lazer, composto de parque e praças, para que o espaço regularizado receba o mesmo “dna” da cidade, e não seja um constante foco de novos problemas sociais. (NALINI *et al.*, 2014, p. 87).

A regularização fundiária, enquanto diretriz para a concretização da cidade sustentável, não diz respeito apenas à regularização tabular, ou seja, do direito de propriedade, mas contempla um conjunto de medidas a serem implementadas em diversas perspectivas.

Nos termos do artigo 46 da Lei 11.977/2009 que instituiu o ‘Programa Minha Casa Minha Vida’ a regularização fundiária é conceituada nos seguintes termos:

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.

Esse preceito normativo justifica a amplitude temática outorgada no presente trabalho e demonstra de forma inofismável que o problema requer um tratamento sistêmico e holístico.

Uma nota característica das ocupações informais em áreas de hiperfragilidade social e ambiental é também o conjunto de direitos fundamentais implicados e muitas vezes até em rota de colisão. Destacam-se, a título de exemplo, os direitos de propriedade e moradia em confronto com o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Para ilustrar de maneira prática a amplitude da regularização fundiária e os direitos implicados, apresenta-se o Projeto de Regularização Fundiária do Maciço Morro da Cruz de Florianópolis - SC.

PANORAMA GERAL DO PROJETO: a) **Total em investimento:** R\$ 70 milhões (R\$ 41 milhões do governo federal, R\$ 15 milhões do governo estadual e R\$ 14 milhões do governo municipal); b) **O que contempla:** 100% de pavimentação em todas as ruas de 16 comunidades do maciço do morro da Cruz, além de escadarias, rampas, muros de contenção e ligações de esgoto, água e energia elétrica, obras de infra-estrutura básica (transporte vertical; habitação; sistema viário e risco; módulo hidráulico; trabalho social; regularização fundiária; implantação do Parque do Maciço de convivência para lazer dos moradores; recuperação ambiental; programa de coleta e disposição de resíduos sólidos; construção de 438 casas populares; c) **Abrangência:** Tico-Tico, Mariquinha, Mont Serrat, Morro do Horácio, Morro da Penitenciária, Morro do Céu, José Boiteaux, Angelo Laporta, Morro da Queimada, Morro do 25, Santa Clara, Laudelina Cruz Lemos, Morro Santa Vitória, Jacatá, Caieira do Saco dos Limões e Serrinha; d) **Característica marcante:** aproximadamente, 2/3 em áreas de preservação ambiental; e) **Objetivos gerais:** melhorar as condições de vida dos moradores do Maciço Morro da Cruz, a partir de investimentos em infra-estrutura e serviços sociais; f) **Localização:** Região central da cidade. Área total: 2.151.000 m²; Área Ocupada: 657.000 m²;

Área do Parque: 1.494.000 m²; Beneficiários: 16 comunidades⁴¹; Famílias (estimado): 5.677 famílias; População (estimada): 22.566 habitantes (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2014).

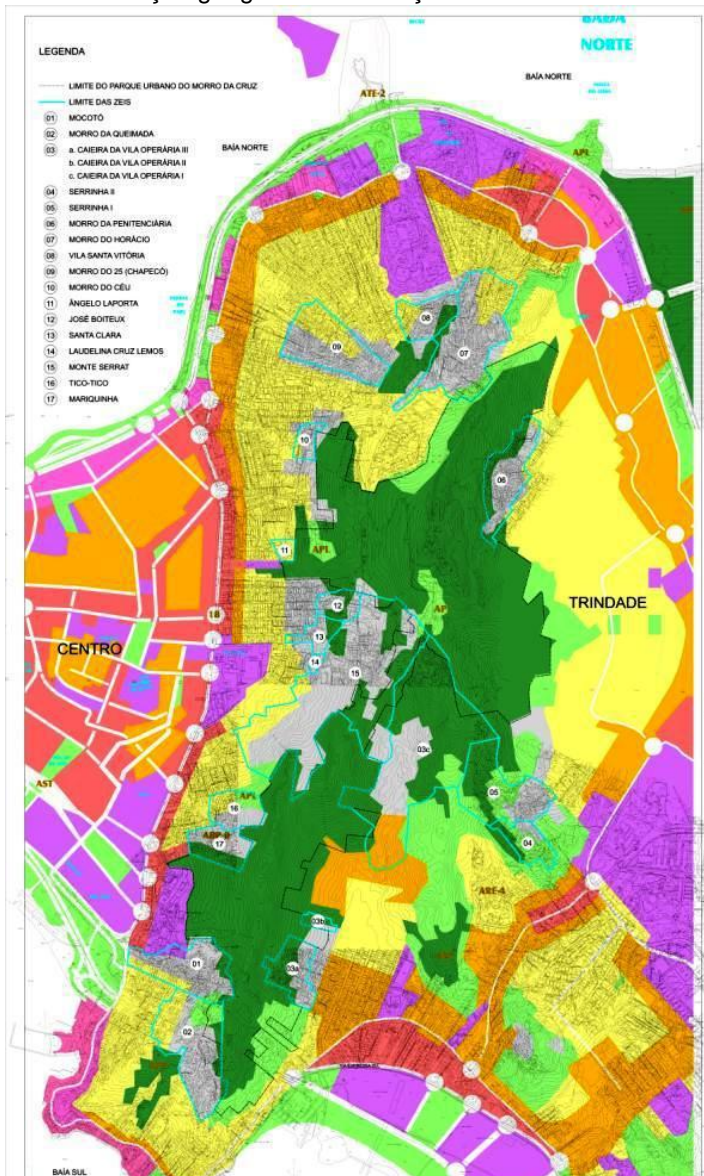
Figura 7- Maciço Morro da Cruz - Florianópolis



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis

⁴¹ Mariquinha; Rua Ângelo Laporta; Monte Serrat; Rua José Boiteux; Tico Tico; Rua Laudelina da Cruz; Morro do Horácio; Vila Santa Vitória; Vila Santa Clara; Morro da Penitenciária; Serrinha; Morro da Queimada e Jagatá; Alto da Caeira; Morro do Céu; Mocotó.

Figura 8- Delimitação geográfica do Maciço Morro da Cruz



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/22_11_2011_17.39.04.9d9c58f818c9116506dd4998bda0ea6b.pdf. Acesso em 10 set, 2014

Uma questão emblemática observada foi a falta de condições dignas de moradia, muitas ocupações informais inclusive estão localizadas em áreas de extremo risco o que revela a necessidade de implementação de políticas públicas também nesta perspectiva.

Figura 9 – Área de risco no Maciço Morro da Cruz – Florianópolis/SC



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis – SC

Figura 10 – Deslizamento no Morro da Mariquinha – Florianópolis/SC. Dezembro de 2011.



Fonte: Disponível em: http://www.tudosobrefloripa.com.br/index.php/desc_noticias/obras_no_macico_do_morro_da_cruz_serao_authorized_nesta_quarta_feira_20 >. Acesso em 28 ago. 2014

A seguir ilustra-se o modelo de moradia já em fase de implantação no local.

Figura 11 – Habitação social no Maciço Morro da Cruz – Florianópolis - SC



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/22_11_2011_17.39.04.9d9c58f818c9116506dd4998bda0ea6b.pdf>. Acesso em 10 set, 2014.

Conforme antes referido 2/3 (dois terço) da área está localizada em área de preservação permanente por sua manifesta fragilidade e relevância ambiental. Esta circunstância gera conflitos constantes e é uma variável importante a ser considerada no conjunto de medidas a serem empreendidas no local.

Esta situação é perfeitamente ilustrada na foto abaixo que documento diligência da tropa de choque da Polícia Militar de Santa Catarina acompanhando diligência de demolição de construção irregular.

Figura 12 – Conflitos decorrentes da ocupação em área de preservação permanente no Maciço Morro da Cruz em Florianópolis - SC



Fonte: Jornal Notícias do Dia. Disponível em: <<http://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/148022-floram-e-tropa-de-choque-derrubam-casa-no-macico-do-morro-da-cruz.html>> Acesso em 28 ago. 2014.

As imagens acima são contundentes e reveladoras: denunciam a total insustentabilidade urbana e a falta de urbanidade, a manifesta segregação e, claramente, o abandono histórico do Poder Público que só nos últimos anos iniciou medidas mais amplas em benefício desta população e do frágil ambiente local.

O que se constata confirma importante percepção da sustentabilidade defendida por Acsegrad que, ao abordar as bases de representação da sustentabilidade urbana, defende a Cidade como espaço de qualidade de vida e a importância dos componentes não mercantis para existência cidadã. Destaca que a insustentabilidade designa *processo de instabilização das bases de legitimidade dos responsáveis pelas políticas urbanas* sendo reprovável tanto a incapacidade de imprimir eficiência na administração dos recursos públicos como também na democratização do acesso aos serviços urbanos (ACSELRAD, 2001 p. 38-46).

Este projeto, apesar de ilustrar bem a amplitude das perspectivas que a regularização fundiária deve abranger, não foi utilizado com maior aprofundamento na pesquisa tendo em vista que a fase específica da regularização registral imobiliária ainda não ter sido implementada. Assim, optou-se por abordar especificamente esta perspectiva na análise de caso do último capítulo.

Além do importante instrumento normativo contemplado no plano nacional – Estatuto da Cidade – em Santa Catarina foi editada resolução específica instituindo o Projeto Lar Legal pelo Tribunal de Justiça do estado, inicialmente a de n. 11/2008 e atualmente a n. 08/2014 esta última anexada ao final.

Conforme afirma o Desembargador Lédio Rosa, a ideia do Lar Legal surgiu há quase 15 anos do então presidente Francisco de Oliveira Filho. Em essência consiste em desburocratizar a regularização fundiária para famílias de baixa renda. O Projeto Lar Legal consiste na gestão de ações sistemáticas, contínuas e planejadas, com a finalidade de assegurar às famílias em estado de vulnerabilidade social, a obtenção dos títulos de propriedade dos terrenos irregularmente ocupados, após passarem pelo processo de regularização das áreas conflitantes, através da atuação das equipes técnicas da Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação e dos municípios participantes, da mediação da Assembleia Legislativa e pela avaliação final do Ministério Público Estadual, permitindo que o Tribunal de Justiça efetue a outorga das Escrituras Públicas de seus terrenos. (ROSA, 2014)

Nas pesquisas encetadas no contexto desta dissertação, além da análise de caso contemplada no último capítulo, também foram analisados outros procedimentos

fundamentados na norma editada pelo Tribunal de Justiça, dentre eles merece registro a regularização implementada no Bairro Santo Antônio do Município de Curitiba – SC e que contemplou aproximadamente 200 (duzentas famílias).

Neste procedimento, efetivado pelo Registrador Luiz Eduardo Freyesleben Silva, foi empreendida uma verdadeira parceria entre o Registro de Imóveis e o Poder Judiciário. Foi adaptado o procedimento da Resolução Lar Legal para as peculiaridades da situação local e ao invés de os interessados encaminhar os documentos para análise do Juiz encaminharam previamente para análise e conferência do registrador para análise preliminar objetivando assim agilizar o trâmite mediante o saneamento prévio das irregularidades e deficiências formais. Este oficial registrador demonstrou grande entusiasmo na implementação do projeto ao concluir que *“o negócio é tentar consertar o espaço urbano e dar cidadania àqueles que não têm o registro em seu nome”* (SILVA, 2014).

Apesar dos avanços preconizados pela nova Resolução que reformulou o projeto Lar Legal (04/2014) o fato é que, apesar do nobre propósito, esta norma desborda do princípio da legalidade ao avançar para o trato de temas que dependem de Lei Federal.

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 3769/12 que cria o Programa Nacional de Regularização de Imóveis Urbanos (PRONARIM). Segundo o autor da proposta, Deputado Federal Paulo Magalhães (BA), apenas 30% dos imóveis urbanos são regularizados e pagam impostos e este programa poderá trazer um contexto novo para a vida social, econômica, tributária e política: *“Vamos incluir uma parcela enorme da população que se encontra à margem do processo de contribuição, não porque sonega, mas exatamente porque falta um instrumento legal que promova sua inserção na construção do bolo de riquezas desse país”*. Destacou que o programa vai permitir a regularização de 80 milhões de imóveis. A arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), imposto de transmissão do bem e pagamento de previdência prevista é de R\$ 85 bilhões (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013). Este projeto já foi aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e atualmente tramita na

Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), conforme pesquisa feita em 10 de setembro de 2014⁴².

No voto proferido na Comissão de Seguridade Social o Relator (Deputado Federal Colbert Martins), emitiu parecer favorável a aprovação do projeto aduzindo que o PRONARIM é uma revolução na área social, exatamente por que ao proporcionar a população brasileira de forma igualitária e democrática a regularização do seu imóvel a um custo extremamente baixo, exercita a valorização do direito a propriedade como uma conquista soberana do cidadão. (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2014).

Por todas as razões antes explicitadas e ilustradas, resta claro que o padrão ideal de regularização fundiária é o que contempla um conjunto amplo e articulado de políticas públicas que efetivamente contribuam para o pleno desenvolvimento humano, nas mais diversas perspectivas e não apenas assegure a proteção da posse ou acesso a propriedade (titulação) e a moradia.

Hely Lopes Meirelles afirma que a regularização fundiária não corresponde efetivamente a um determinado instrumento urbanístico de atuação, mas consta da utilização de uma gama de iniciativas destinadas a promover a regularização de áreas ocupadas irregularmente como no caso de loteamentos irregulares ou clandestinos e nas invasões de propriedades urbanas particulares e públicas. Seu objetivo é conferir segurança jurídica aos possuidores de boa fé, bem como a obtenção de padrões aceitáveis de urbanização, que garantam o efetivo direito às cidades sustentáveis (MEIRELLES, 2007).

A dimensão plena, naturalmente não diminui a relevância do reconhecimento do direito de propriedade. Autores como o economista Hermano de Soto, enfatizam a relevância da dimensão patrimonial e o grande potencial econômico da informalidade enquanto capital perdido. Enfatiza a importância da regularização fundiária e aborda a questão das vantagens sociais e econômicas da informalidade. Conclui de forma contundente que ao ficar "fora da lei", o informal por não possuir título de

⁴² Para atualização desta informação sugere-se acesso ao site da Câmara no seguinte endereço: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542816>>

propriedade não pode utilizar seu imóvel para obter crédito e a insegurança da posse faz com que os informais não invistam nos imóveis nem se sintam estimulados a poupar para neles introduzir melhorias (SOTO, 1989, p. 158).

Apesar de receber críticas pela visão excessivamente mercadológica e neoliberal, o economista Hernando de Soto é enfático ao afirmar que a regularização fundiária deve alcançar também o direito de propriedade e não apenas a moradia. Sua perspectiva também merece crítica por não associar à urbanização, mas é inegável a sua contribuição pelos reflexos na dimensão econômica notoriamente presente no cotidiano das pessoas.

De Soto é enfático em afirmar que a informalidade e a burocracia são dois dos maiores entraves ao crescimento. Destaca que a outorga de títulos de propriedade a moradores de áreas informais significa na prática transformar capital morto em registros legais, fungíveis, líquidos e atrativos para o mercado, com notória capacidade de repercutir positivamente no giro econômico.

A grande contribuição do economista reside exatamente na defesa da formalização, pois de fato na informalidade repercute muito negativamente na economia e demonstra a falência da lei e das instituições jurídicas (DE SOTO, 2000, P. 16). Segundo o autor os países são pobres porque não conseguem enxergar a própria riqueza, pois aproximadamente 80% de sua população vive à margem da economia formal. É enfático que é necessário alterar institucionalmente a forma como se lida com a pobreza, ou seja, constatar mesmo em quadros de privação oportunidades reais.

No contexto da regularização registral a provocação de Hernando de Soto rememora dados assombrosos da informalidade imobiliária no Brasil, conforme dados anteriormente declinados, a exemplo daqueles indicados pelo autor do Projeto de Lei do PRONARIM: a) 80 milhões de imóveis a serem regularizados; b) perspectiva de incremento de arrecadação de R\$ 85 bilhões.

Conforme recente pesquisa feita pelo Instituto Data Favela, os 2 milhões de pessoas que moram em comunidades no Rio de Janeiro movimentam R\$ 12,3 bilhões por ano - equivalente a 19% da renda de todos os moradores de favelas do país. O

Brasil soma 12 milhões morando em favelas, que movimentam anualmente R\$ 64,5 bilhões (CORREIO BRASILIENSE, 2014).

Renato Nalini (2014, Prefácio) discorre sobre as diversas dimensões da regularização fundiária e reconhece que “aceitar os assentamentos irregulares é uma forma indolor e lucrativa de manter quietos os excluídos. Integrar a população no capitalismo é mal menor do que permitir que vidas se esvaíam nesses infernos dantescos”.

Conforme aduz Rodrigues o direito conferido ao adquirente de imóvel integrante de projeto de regularização fundiária deve ser compreendido também como forma de garantia de preceito constitucional que considera o direito de propriedade como um dos princípios da ordem econômica (NALINI *et al.*, 2014, p. 38)

Ao analisar diversos sistemas de atribuição do direito de propriedade ALIER (2007, p.118), apesar de advertir que na lógica da propriedade privada os custos são dimensionados numa escala temporal curta, reconhece que ainda assim esta é a melhor alternativa, pois nesta hipótese os custos da excessiva exploração recairiam sobre o proprietário.

Apesar de não se esta uma conclusão muito republicana, é inegável que até em termos históricos e por diversas razões culturais há uma propensão natural do ser humano em ser mais cuidadoso com o que é seu, com maior frouxidão de zelo quanto aos bens que lhes são comuns ou que pertençam à coletividade.

Por isso é sempre oportuno lembrar a contundente conclusão de OST (1995, pp. 156-157) no sentido de que:

Uma das principais vantagens da propriedade é o vínculo que esta estabelece com a responsabilidade. Primeiro, [...] é responsável pelo seu bem, no sentido em que é investido da função de o manter e de o fazer frutificar. Segundo, ele é responsável por ele, no sentido em que responde pelos danos, que a utilização que faz do seu bem poderá causar ao bem de outrem. Finalmente, o proprietário não deixará de reclamar a responsabilidade de terceiros, no caso em que tenha de suportar, pro sua vê, um prejuízo.

Até mesmo Aristóteles (1988, p. 29) já prescrevia a tendência de cuidar melhor do que é só seu, defendendo a propriedade como condição do cidadão.

Tendo em vista a função econômica atribuída constitucionalmente ao direito de propriedade, é essencial que o seu titular tenha em suas mãos um título hábil para o registro. Enquanto não houver o registro do título aquisitivo, o aparente titular não é titular jurídico, não é titular de direito, razão pela qual seu patrimônio estará fora da circulação de riquezas. (NALINI *et al.*, 2014, p. 35).

A partir de pesquisa empírica Andrade (2008, p. 133) apresenta fortes indicativos acerca da relevância da atribuição do direito de propriedade e não apenas direito de uso temporário (posse). Isso considerando que com um título de propriedade haverá mais disposição para investir no próprio imóvel, possibilidade de oferecer como garantia em empréstimos de toda ordem e segurança real na ocupação, circunstâncias estas que garantem “não só inserção, mas também ascensão social”. Finaliza a conclusão ainda com a afirmação de que com o direito de propriedade assegurado “haverá uma sobreposição do sentimento de ‘estar’, em contraposição ao sentimento de ficar” que subjetivamente a cessão do uso (posse temporária) impõe em benefício da escritura de propriedade”.

A ausência de título de propriedade leva as pessoas a uma discriminação sistemática que atinge inclusive o mercado de trabalho (FERNANDES, 2006). Negar o acesso à propriedade é sonegar do cidadão até o direito elementar de ter um endereço.

Estas incursões teóricas robustecem a tese no sentido de que, para o pleno êxito da regularização fundiária, é fundamental que se concretize o direito a propriedade, não sendo, portanto, suficiente apenas o acesso à moradia ou outras estratégias de proteção do uso ou posse do bem.

Como arremate é oportuno lembrar a conclusão do Desembargador Lédio (2014) no sentido de que no sistema de sociedade em que vivemos *o título de propriedade de uma família de baixa renda é o mínimo que a pessoa tem que ter para ser considerada um cidadão* e, não o tendo, a pessoa não tem acesso aos programas sociais do governo, o que tem reflexo principalmente na segurança e na saúde de toda a família.

Assim, apesar das limitações ainda existentes pelo fato de o sistema não contemplar um repertório mais completo de dados

sobre o imóvel, a importância do serviço registral é realçada, pois nele concentra-se o sistema jurídico protetivo e, como regra, a gênese jurídica da propriedade imobiliária no Brasil.

4.2 O REGISTRO IMOBILIÁRIO E A CONCRETIZAÇÃO DA CIDADE SUSTENTÁVEL

A necessidade de um órgão técnico jurídico capaz de conferir segurança jurídica e dar ampla publicidade ao trânsito negocial envolvendo imóveis, bem como de prevenir litígios e conflitos é histórica.

Iniciou com cadastros informais mantidos pela Igreja Católica, denominados 'registro do vigário', estes ganharam reconhecimento oficial com a edição da Lei Nº 601, de 18 de setembro de 1850, regulamentada pelo decreto 1.318, de 30 de Janeiro de 1854, esta lei serviu apenas como um cadastro geral, pois seu registro não apresentava natureza constitutiva. Seu aperfeiçoamento veio com a Lei nº 1.237 de 1864 que estabelecia a transcrição (cópia integral do título) como modo de aquisição da propriedade imobiliária (BALBINO, 2007, p. 30 e 31). Após, surgiram os Decretos nº 169-A, de 19 de Janeiro de 1890 e nº 370, de 2 de maio de 1900 os quais tornaram obrigatório o registro ("inscrição" e "especialização") de todos os direitos reais. O antigo Código Civil de 1916 também apresentou relevante contribuição ao aperfeiçoamento do sistema, principalmente no aspecto principiológico. Posteriormente foram editadas as leis nº 4.827, de 7 de Fevereiro de 1924, nº 4.857, de 9 de novembro de 1939 e finalmente a atual Lei de Registros Públicos, nº 6.015 de 31 de Dezembro 1973.

Esta última norma (Lei 6.015/1973) organizou melhor a disciplina de registros públicos quanto à sua terminologia previu apenas registro e averbação; reduziu a quantidade de livros e instituiu o sistema do fólio real⁴³. Estatuiu que a partir da sua edição qualquer mutação jurídico real importará na criação de um matrícula para cada imóvel e nesta matrícula serão perpetuadas

⁴³ Fólio real é o sistema de registro de imóveis baseado na existência de uma matrícula que concentra todas as informações sobre o imóvel. Surgiu com a Lei 6.015 de 1976, pois até esta o sistema de registro era o das transcrições dos contratos em grandes livros, forma que colocava em risco a segurança dos atos e dificultava a realização de buscas.

e concentradas todas as informações jurídicas relevantes a respeito do bem imóvel e outras ocorrências relevantes com ele relacionadas.

Esse breve esboço histórico evidencia a grande preocupação do legislador em concentrar no registro de imóveis para fins de eficácia, ampla publicidade e segurança jurídica, informações relevantes que contribuem decisivamente com a organização e cadastramento da propriedade imóvel no Brasil.

Afinal, como já destacado o registro é a forma por excelência de nascimento do direito de propriedade, pois nos termos do Código Civil (artigo 1.227) “os direitos reais sobre imóveis constituídos ou transmitidos por atos inter vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos [...]”. Essa é a regra amplamente geral quanto à aquisição da propriedade imobiliária no Brasil, ressalvados os casos excepcionais previstos em lei (direito hereditário, usucapião e acessão).

A existência de uma base cadastral única e segura que, além de função constitutiva de direitos, probatória de relações jurídicas e que assegura publicidade plena das avenças, propicia menor risco nas transações econômicas de maior expressão, pois com o registro de “imóveis privados no território nacional ter-se-á repositório, com feição cadastral, da propriedade imobiliária no país” (CENEVIVA, 2002, p. 5)

O desenvolvimento adequado das relações jurídicas imobiliárias, numa perspectiva macro, é fundamental para a economia do país, pois representam um setor relevante e que movimenta cifras expressivas, com alta repercussão na cadeia produtiva com geração de emprego e renda. O direito de propriedade é instrumento de concretização da dignidade humana e a sua adequada e transparente gestão é importante até mesmo para a estabilidade familiar.

Para que o sistema de registro de imóveis cumpra a sua missão deve ser sistematizado e operacionalizado a partir de um conjunto sistemático de princípios estruturadores e que conferem os fundamentos basilares de toda a sua organização.

A seguir, indicam-se os princípios mais relevantes e que guardam relação direta e indireta com o propósito desta pesquisa:

a) **Legalidade** (artigo 198 da Lei de Registros Públicos). Trata-se do princípio mais relevante da atividade

registral e com maior repercussão na perspectiva desta pesquisa. Com efeito, o registrador é o guardião da legalidade, deve atuar com todo zelo e diligência para fazer cumprir a lei e na realização do bom Direito. Jamais poderá efetivar registro, por exemplo, de imóveis fracionados em contrariedade com a lei de parcelamento (Lei 6.766/76) ou com violação das posturas municipais previstas no Plano Diretor ou outras leis do Município. Deverá vetar também o ingresso de títulos eivados de vícios ou defeitos que possam gerar invalidade dos negócios efetivados;

b) **Publicidade** (artigos 16 e 172 da Lei de Registros Públicos). Assegura a todos o conhecimento potencial de toda a realidade jurídica do imóvel, circunstância esta que assegura oponibilidade em relação *erga omnes* (universal) dos direitos registrados e averbados. Disponibilizar ao público também informações sobre o histórico do imóvel e demais fatos relevantes com ele relacionados;

c) **Unicidade matricial**. Para conferir maior segurança cada imóvel necessariamente terá uma única matrícula e a matrícula só pode ter relação apenas um imóvel. Esse critério confere maior organização ao cadastro imobiliário e maior segurança nas relações jurídicas, especialmente as mais complexas;

d) **Fé pública** (artigos 3º da Lei de Registros Públicos). A materialização do conteúdo dos registros e averbações contidas no registro acontece por meio de certidões as quais atestas, com fé pública, a existência e a veracidade dos atos praticados na serventia registral;

e) **Presunção**. (artigos 227 e seguintes e 252 da Lei de Registros Públicos; artigo 1.245, §2º, do Código Civil). O sistema de registro de imóveis adotado no Brasil (constitutivo e publicitário) é caracterizado pela força constitutiva e probatória dos atos de transferência ou oneração de imóveis. Assim, presumem-se válidos e eficazes, até prova em contrário (presunção relativa), os atos jurídicos registrados. Exceção a esta regra é apenas registro *torrens*, contemplado apenas para imóveis rurais e cujo procedimento especial de registro é mais complexo e gera presunção absoluta;

f) **Rogação** (ou instância). (artigos 13, 167, II, 213, I e 217 da Lei de Registros Públicos). A prática do ato registral depende, como regra geral, da solicitação da parte interessada;

g) **Prioridade.** (artigos 182, 186, 189, 190, 191, 192 e 205 da Lei de Registros Públicos). O título que primeiro ingressa na serventia registral mediante assento no Livro Protocolo terá prioridade gerando preferência no registro. Exceto quando a escritura lavrada na mesma data fizer referência ao horário ou na hipótese de hipoteca de segundo grau com referência expressa a existência de hipoteca de primeiro grau ainda não registrada. Este postulado é fundamental para evitar contradição nos títulos e decorre do sistema adotado no Brasil segundo o qual não é o título que transfere o direito, mas sim o seu registro;

h) **Territorialidade.** (artigo 169 da Lei de Registros Públicos). Para assegurar precisão dos dados e uma gestão mais racional do cadastramento oficial dos imóveis, a serventia registral somente poderá praticar atos relacionados aos imóveis da sua base territorial conforme definida em lei, ressalvadas exceções;

i) **Concentração.** Segundo este princípio nenhuma informação relevante acerca do imóvel, com potencial de repercussão nas relações jurídicas dele decorrentes ou que tenham relação direta ou indireta com as pessoas que delas participem, deve ficar fora do registro. Assim, concentram-se todas as informações relevantes acerca da vida do imóvel, caracterizando a atividade registral como grande repositório de todas as informações socialmente úteis. Esse princípio precisa ser aperfeiçoado nas normas operacionais das corregedorias dos estados para sua plena implementação, pois apresenta inegável relevância para a tutela de direitos, consecução da cidade sustentável, regularização fundiária e registral e também para o planejamento urbano;

J) **Especialidade.** (Artigos 176, § 1º, II, 3 e 4, 222 e 225 da Lei de Registros Públicos). Impõe que no registro dos imóveis seja efetivada a precisa e detalhada descrição do imóvel (especialidade objetiva) e das pessoas que participam das relações jurídicas a ele atinentes (especialidade subjetiva). Busca assegurar correspondência plena entre a realidade fática e a realidade jurídica, o registro anterior e o atual e o que consta no título com as informações que ingressam no fôlio real (registro de imóveis). Exatamente na especialização objetiva está concentrada com exclusividade a atribuição técnica do arquiteto urbanista ou engenheiro, pois nas divisões e outras operações

de fracionamento de imóveis é fundamental a descrição precisa do bem feita por profissional habilitado. Esta atuação técnica imprescindível restou aferida concretamente na regularização fundiária do Bairro Santo Antônio de Curitiba e que foi objeto desta pesquisa;

l) **Continuidade** (trato sucessivo). (Artigos 195 a 197, 222, 228, 229, 236 e 237 da Lei de Registros Públicos). Requer pleno encadeamento – como eles de um corrente (CARVALHO, 1977)- da titularidade sequencial e ininterrupta de direitos, para dar coerência lógica, cronológica e jurídica. Este princípio não se aplica nas hipóteses de usucapião, tendo em vista que neste caso a aquisição da propriedade acontece a título originário, ou seja, sem a existência de relação jurídica entre o adquirente com o antigo proprietário;

m) **Disponibilidade**. (Artigo 172 da Lei de Registros Públicos). É uma decorrência do princípio anterior (continuidade) e significa que ninguém pode transferir mais bens ou direitos do que aqueles que efetivamente titulariza.

Esse rol de princípios apresentados não é exaustivo, pois outros também são indicados pela doutrina, porém são os princípios que guardam relação mais direta e próxima do papel do Registro de Imóveis voltado aos escopos desta pesquisa, destacadamente o da concretização da cidade sustentável.

Além das funções clássicas destinadas a conferir segurança jurídica, dar publicidade aos negócios envolvendo imóveis e prevenir conflitos, o registro de imóveis atualmente desempenha papel fundamental na efetivação dos direitos (cidade sustentável, moradia, propriedade, dentre outros). Auxilia também na implementação das políticas públicas, na arrecadação de tributos, no planejamento urbano e na ordenação das cidades via regularização fundiária.

Uma observação importante a ser destacada é que o serviço de registro de imóveis, enfocado nesta pesquisa, não se confunde com outras bases de dados e cadastros públicos utilizados no Brasil.

No âmbito das atribuições legais das instituições públicas, são diversas as formas de cadastramento da propriedade rural e urbana no Brasil. Os municípios instrumentalizam os seus cadastros para servir como subsídio para a cobrança de impostos, bem como para a articulação do planejamento urbano.

O INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, mantém também cadastrada toda a propriedade rural do país, com o objetivo de subsidiar a elaboração das políticas públicas. Dentre as principais formas de cadastramento da propriedade pelo INCRA está o SNCR – Sistema Nacional de Cadastro rural e o CAR Cadastro Ambiental Rural.

Conforme informações do SERPRO (2014) O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) é um instrumento fundamental para a gestão da estrutura fundiária do país, dispondo de informações sobre os mais de 5 milhões de imóveis rurais do Brasil, assim como de seus proprietários ou detentores e de todos aqueles que exploram a terra na forma de comodatário, parceiro ou arrendatário. Permite o conhecimento da estrutura fundiária do país, viabilizando a classificação dos imóveis rurais e a identificação dos imóveis rurais passíveis de desapropriação e de fiscalização, bem como a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). As informações do Sistema permitem a monitoração do uso e da titularidade do imóvel rural, a verificação do cumprimento da função social, o controle da aquisição de terras por estrangeiros, além do combate à grilagem de terras e ao trabalho análogo ao escravo.

Já o Cadastro Ambiental Rural constitui uma base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para o planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais (INCRA, 2014).

Nos Municípios também há cadastramento das propriedades, não como critério de atribuição deste direito, mas enquanto repositório de informações para subsidiar arrecadação

fiscal e planejamento urbano.

Conforme Garcia (2014) Cadastro Técnico Municipal é, antes de tudo, um sistema de informações, ou seja, um conjunto de partes devidamente integradas e interdependentes, que coletam, armazenam, processam, produzem e distribuem dados.

O que se constata a partir da literatura especializada e das entrevistas feitas nesta pesquisa é a insuficiência de compartilhamento de dados e harmonização das informações entre os mais diversos cadastros públicos existentes hoje no Brasil. Circunstância grave que compromete estratégias de governança pública voltada à concretização da cidade sustentável e de outros direitos fundamentais.

Como o enfoque desta pesquisa está concentrado no serviço de registro de imóveis, o que se observa é que este deve ser aperfeiçoado para melhorar o repertório de informações sobre a realidade imobiliária também a partir de dados já produzidos por outros órgãos, especialmente considerando as facilidades da informatização. Com isso, amplia-se a sua missão que é a de conferir maior transparência e segurança acerca de todo o histórico do imóvel.

O Registro de imóveis recebeu importantes funções para ajudar a garantir o direito à moradia, tornando-se um importante ator na regularização fundiária. O instituto que originariamente tem assegurado a propriedade imobiliária no Brasil e no mundo, há séculos, agora exerce funções sociais e ambientais, tudo isso decorrente da transformação do direito de propriedade contemporâneo (MELLO *et al*, 2014, p. 382).

Ao abordar as dimensões da prática espacial e o domínio do espaço, (Harvey 2009, p. 2002) conclui que a apropriação “sistematizada e institucionalizada pode envolver a produção de formas territorialmente determinadas de solidariedade social” e que a construção da cidade não pode ser meramente uma técnica, mas uma arte no sentido mais elevado, na busca de sentido de comunidade. Fazer arte no sentido mais elevado, ou seja, desempenhar com extremo zelo e competência a função é o escopo a ser buscado pelo oficial de registro de imóveis neste importante tema.

A instituição registral no Brasil desempenha inegável função social. Atua de maneira coadjuvante ao Poder Judiciário e o Ministério Público, dentre outras instituições, na salvaguarda

dos direitos fundamentais, como a propriedade e também o na proteção e defesa do meio ambiente natural e urbano.

A proteção do bem jurídico meio ambiente passou a integrar a pauta central das grandes preocupações humanas nesta quadra da história. Diversos ramos do conhecimento humano incluíram a temática como prioritária neste momento em que os recursos naturais diminuem progressivamente. O Direito também acolhe esta questão como assunto de extrema relevância a merecer tratamento, nos mais diversos âmbitos, inclusive por intermédio de seu aparato institucional.

Conforme já destacado, qualifica-se a sociedade atual como a sociedade de risco exatamente pela incerteza quanto ao futuro em razão da multiplicidade de condutas, escolhas e decisões dotadas de elevado potencial para causar danos irreversíveis ao equilíbrio ecológico, especialmente pelos seus efeitos sinérgicos e cumulativos.

O papel central do Direito é o de servir como mecanismo não só inibidor e repressor de comportamentos, mas também como uma estratégia de gestão e prevenção a serviço da melhora contínua das relações entre os seres humanos e a natureza.

Nessa perspectiva é que surge o relevante contributo do registro imobiliário especialmente por servir a atividade registral como repositório seguro de informações não apenas para as contratantes que figuram diretamente na relação jurídica, mas para toda a sociedade.

Anelise Grehs Stifelman observa que com o advento da Constituição Federal de 1988 e do Código Civil de 2002 ao Ofício de Registro de Imóveis foram atribuídos novos deveres, dentre os quais a incorporação do conceito de função social da propriedade e a garantia da defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (STIFELMAN, 2010. P. 08). O registro assim, confere força viva ao direito à propriedade, funcionalizado e comprometido com os valores da coletividade e do meio ambiente.

A atividade registral tem como escopo primordial conferir a maior segurança jurídica possível às partes que celebram negócios jurídicos e atender ao postulado da eficiência.

Para o alcance destes objetivos os notários e registradores devem desenvolver as suas atividades com o máximo zelo e

diligência, observando integralmente todos os preceitos normativos, os princípios registrais e especialmente as normas constitucionais garantidoras dos direitos fundamentais. Função também relevante na atividade registral é a atuação em coadjuvância com as autoridades públicas na fiscalização e arrecadação dos tributos incidentes em todas as operações que envolvem a alienação e oneração de bens imóveis.

Na perspectiva ambiental a atividade registraria deve também estar ancorada nos princípios da prevenção, precaução e informação. Deve-se sublinhar que é a observância conjunta e harmônica dos princípios é que vai garantir a satisfação plena da função social da atividade registral e assegurar o pleno cumprimento das suas finalidades sociais.

Todas as reflexões demonstram que a atividade registral deve ser regida e inspirada por princípios, mormente nos atos que envolvem a propriedade que é bem indispensável ao pleno desenvolvimento humano, tudo para que se alcance a integridade e coerência do direito e a efetiva justiça.

Numa sociedade de risco, exclusão e escassez, impõe-se grandes desafios para as instituições e serviços públicos. Esta dimensão ampliada da atuação, exige de seus integrantes atitudes verdadeiramente republicanas, mais democráticas, eficazes socialmente, e comprometidas com os reais anseios da comunidade⁴⁴.

A consolidação desta nova perspectiva sensibilizada dos operadores do direito, arquitetos e urbanistas para com a proteção do direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado deverá ter como porto de partida e norte seguro a busca da concretização dos princípios do direito ambiental. Pois somente a partir da observância dos ancoradouros basilares da ciência jurídica ambiental é que será possível desenvolver uma cultura que efetivamente contribua para a emancipação do homem na sociedade, dotada de sensibilidade moderna, com uma perspectiva mais humana.

E a maneira mais eficaz de tutelar o meio ambiente é por intermédio de instrumentos preventivos e acautelatórios, com

⁴⁴ Conforme explica Pérez Luño: [...] *os novos direitos próprios da sociedade tecnológica, dentre os quais se inclui a qualidade de vida, requerem transformações estruturais e políticas ativas dos poderes públicos* (PÉREZ LUÑO, 2003, p. 491).

ampla publicidade (direito a informação), isso para que se evitem danos intoleráveis ao equilíbrio ecológico.

O dano ambiental, uma vez ocorrido, representa uma perda concreta e irreversível ao equilíbrio ecológico, pois ainda que as medidas mitigatórias adotadas apresentem respostas extraordinárias para o restabelecimento da integridade ambiental, haverá, no mínimo, uma solução de continuidade na manutenção do equilíbrio com conseqüências negativas e imprevisíveis ao meio ambiente.

O paradigma ético ambiental, consolidado com a Constituição de 1988, impõe a todos o dever fundamental de proteção do meio ambiente. Dentre as dimensões desse dever fundamental merece especial destaque o dever objetivo de preventividade, como pauta axiológica prioritária a ser seguida e observada por todas as instâncias de poder e pela sociedade em geral.

Conforme destaca Hermam Benjamim, o primeiro benefício substantivo da constitucionalização da temática ambiental é exatamente o “estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar”. É neste dever constitucional que os princípios da prevenção e da precaução encontram o seu principal fundamento (BEMJAMIN, 2007, p. 69).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, adotou, em sua declaração de princípios, o denominado *princípio da precaução*, assim redigido no item 15 do texto:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Como destacado, os danos causados ao meio ambiente são de difícil ou impossível reparação. Mesmo quando é possível mitigar os impactos, os custos são elevados e os prejuízos ao equilíbrio ecológico até a devida restauração também nem sempre podem ser adequadamente compensados. Assim, o

princípio da prevenção e o da precaução devem ser os grandes orientadores das políticas públicas.

O princípio da precaução é um *plus* em relação ao princípio da prevenção, serve como estratégia de reforço para que sejam afastadas também as situações de risco atual e futuro e qualquer tipo de insegurança indesejável, inclusive das gerações futuras para a própria existência humana, mesmo quando o grau de profundidade da ciência ainda não consiga captar com clareza estas ameaças. O objeto de cuidado deste princípio não é apenas o de prevenir a ocorrência de danos, mas também atuar nas situações de risco intolerável que ameacem concretamente à integridade do ambiente.

A adoção e concretização desse princípio, caracteriza a segunda dimensão do Direito Ambiental a qual segundo Canotilho deve ser embasada também numa especial sensibilidade ecológica (CANOTILHO, 2007, p. 1).

Trata-se de uma mudança importante de paradigma, pois na fase anterior apenas os perigos comprovados é que justificavam a adequação ou a abstenção de determinadas atividades, tudo para assegurar o direito ao desenvolvimento⁴⁵.

Morato Leite aborda o princípio da precaução, como estrutura indispensável ao Estado de justiça ambiental, ao relacionar a função deste com a necessidade de verificar a necessidade de uma atividade de desenvolvimento e os potenciais de risco ou perigo desta. Defende que se deve partir do pressuposto de que os recursos ambientais são finitos e os desejos e a criatividade do homem infinitos, exigindo uma

⁴⁵ Conforme destaca Fiorillo: *a nova orientação fixada por nossa Constituição Federal, destinada a efetivamente prevenir e reparar os direitos materiais constitucionais coletivos – com destaque para o direito ambiental, contribuiu para que houvesse uma clara reformulação na interpretação doutrinária do tema da legitimidade ativa para propositura de ações judiciais no plano constitucional, refletindo na análise dos institutos tradicionalmente destinados a construir as bases interpretativas do nosso ortodoxo subsistema processual, Verifica-se que, pelo menos até 1988 (e ainda hoje na visão de alguns autores com os corações e mentes fixados nos séculos XVII/XIX...), ainda estava enraizada em nossa literatura jurídica uma ideologia liberal/individual destinada a criar instrumentos jurídicos em proveito única e exclusivamente de direitos materiais individuais* (FIORILLO, 2005, p. 84).

reflexão através da precaução, se a atividade pretendida, ou em execução, tem como escopo a manutenção dos processos ecológicos e da qualidade de vida (LEITE, 2003. p. 49).

Na perspectiva registral a precaução pode ser beneficiada mediante informações precisas e detalhadas de situações de risco relacionadas diretamente com determinado imóvel, a exemplo, das áreas contaminadas.

Complementa e reforça a prevenção e precaução o princípio da informação. Pois no contexto de riscos e insegurança é fundamental que a sociedade tenha acesso a informação de qualidade e estas podem ser gerenciadas e publicizadas pelo registro de imóveis.

O sistema registral brasileiro confere segurança por concentrar informações detalhadas sobre toda a vida do imóvel. No atual contexto, o que se observa é que não são suficientes apenas as informações relativas ao direito patrimonial na sua dimensão individualista, pois a sociedade necessita e exige informações mais amplas e completas.

É nesta perspectiva que surge, por intermédio do princípio da informação e também do princípio registral da concentração, a necessidade de o sistema do folio real contemplar informações amplas e também idôneas para contribuir com a proteção do meio ambiente natural e urbano.

Pelo princípio registral da concentração, antes já sinteticamente referido, e que desenvolvido e sistematizado pelo Registrado Lamana Paiva e pelo Desembargador Décio Antônio Erpen “nenhum fato jurígeno que diga respeito à situação do imóvel ou às mutações subjetivas pode ficar indiferente ao Registro/Averbação na matrícula”. Enfatiza Lamana Paiva que todos os fatos relacionados direta ou indiretamente com a relação jurídica de propriedade devem constar na matrícula conforme exige a “dinâmica da vida”, pois o “Registro de Imóveis tem força atrativa de todos os fatos relevantes aos bens imóveis, servindo como um ímã aos títulos que interessam juridicamente à sociedade” (PAIVA, 2011, p. 56).

Nesta perspectiva, em São Paulo, por exemplo, foram editadas duas leis prevendo a publicidade de informações ambientais no registro de imóveis. A Lei n. 13.577 que dispõe sobre o gerenciamento de áreas contaminadas e busca conferir segurança jurídica por meio da publicidade registral, inclusive proteção aos adquirentes. Esta norma melhora muito o cadastro

de áreas contaminadas que anteriormente era baseado apenas em leis genéricas de poluição do solo (SÃO PAULO, 2014).

A divulgação destas informações acontece mediante averbação na matrícula dos imóveis. A averbação de áreas contaminadas foi permitida no Estado de São Paulo desde 12 de junho de 2006, através da Decisão Normativa da Corregedoria-Geral nos autos n. 167/2005.

Outra norma paulista importante foi a Lei 13.579 que Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings – APRM-B, um dos principais reservatórios de água da grande São Paulo e um dos maiores do país (SÃO PAULO, 2014).

Gulherme Nacif Farial, destaca que o registro imobiliário que nasceu apenas para tornar públicas as hipotecas, hoje ganha diversas outras funções relevantes, inclusive como ferramenta de implementação de políticas agrárias, urbanísticas e ambientais. Defende a utilização do sistema registral imobiliário para a *“consecução de uma política de divulgação de informações ambientais, especialmente aquelas vinculadas ao bem imóvel, como a obrigatoriedade do registro de informações sobre contaminação do solo na forma como já existe na Espanha”* (FARIAL, 2014).

Concebido atualmente a partir dos princípios da unicidade matricial e da concentração, o sistema registral brasileiro possui aptidão para conferir a segurança necessária para o trânsito jurídico atinente às relações dominiais e demais fatos relevantes relacionados aos bens imóveis.

Hoje se consolida na jurisprudência, em especial do STJ, o entendimento no sentido de que a obrigação de reparar danos ao meio ambiente é *propter rem*, ou seja, acompanha o bem. Isso significa que o adquirente de uma propriedade com danos ao ambiente assume a responsabilidade pela integral reparação do dano. Este aspecto, reforça a importância de a matrícula do imóvel retratar com fidelidade a realidade jurídica do bem, inclusive no campo das obrigações ambientais.

Apesar da grande evolução apresentada, este sistema ainda precisa ser aperfeiçoado e desenvolvido, tanto no plano normativo como também por meio de novas tecnologias que permitam intercâmbio de informações relevantes sobre os bens imóveis, destacadamente nos ambientes urbanos de maior risco de catástrofes.

Nesta perspectiva, o novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) laborou em retrocesso ao dispensar a averbação da reserva legal na matrícula dos imóveis e permitir que a informação conste apenas no CAR – Cadastro Ambiental Rural, conforme inclusive entendimento já manifestado em recentes precedentes do Tribunal de Justiça de Santa Catarina⁴⁶.

Nos termos do § 8º do artigo 16, do Código revogado (redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67) era obrigatória a averbação da área de reserva legal⁴⁷ no registro de imóveis competente.

Todavia, o novo Código Florestal dispensou esta exigência nos seguintes termos:

Art. 18. A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

[...]

§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis.

Apesar deste retrocesso, o próprio código reconhece a relevância do sistema registral na tutela do meio ambiente ao exigir, por exemplo, quando estabelece que “o vínculo de área à CRA será averbado na matrícula do respectivo imóvel no registro de imóveis competente” (Art. 45, § 3o), bem como a necessidade de vinculação da CRA (Cota de Reserva Ambiental) – título

⁴⁶ Este tema, porém, não é pacífico. Melo (2014), por exemplo, defende que a averbação da reserva legal continua sendo possível com base na Lei 6.015/73.

⁴⁷ Nos termos do artigo 3º, inciso III, do atual Código Florestal entende-se por: (...)

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

nominativo - para que esta possa ser utilizada para compensação de Reserva Legal (art. 48, § 4º).

A servidão ambiental⁴⁸, enquanto valioso instrumento de tutela do meio ambiente, também encontra na atividade registrária uma aliada na sua efetividade, especialmente pela sua destacada natureza jurídica real. O inciso II, do § 4o, do art. 9º da Lei 6938/81, prevê, expressamente, a averbação do contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental.

Conforme destaca Stifelman, nos termos do artigo 246, da Lei 6.015/73, a averbação dos passivos ambientais deve ser difundida, inclusive na esfera de atuação do Ministério Público, respeitados os demais princípios que regem o sistema registral e sempre tendo como norte o princípio da informação ambiental (STIFELMAN, 2010, p. 08).

Além destas hipóteses referidas, é importante observar que podem ser objeto de averbação outras ocorrências relevantes que guardem relação com a tutela do meio ambiente, como distribuição de ações civis públicas, termos de ajustamento, anotação de área de preservação permanente, dentre outras.

No amplo estudo do Estatuto da Cidade empreendido nesta pesquisa, restou claro que uma das principais diretrizes para a consecução da cidade sustentável é a regularização fundiária. Também restou amplamente demonstrada a importância da regularização registral, via atribuição do direito de propriedade.

O Registro de Imóveis é a *longa manus* do direito das coisas e, como tal, é o instrumento por excelência para operacionalizar a função social da propriedade e, por consequência, dos outros direitos reais dela oriundos. (PASSARELLI, 2011, p.4)

⁴⁸ Consiste na renúncia voluntária do proprietário rural ao direito de uso, exploração ou supressão dos recursos naturais presentes na propriedade. Surgiu com a Lei 11.284/06 que acrescentou o artigo 9º-A à Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente: *Art. 9º-A. Mediante anuência do órgão ambiental competente, o proprietário rural pode instituir servidão ambiental, pela qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, total ou parcialmente, a direito de uso, exploração ou supressão de recursos naturais existentes na propriedade.*

São diversos os instrumentos contemplados na legislação e que possibilitam a regularização fundiária por intermédio da instituição registral. Dentre os instrumentos merece especial destaque a usucapião administrativa que independe até da atuação do Poder Judiciário

A usucapião administrativa representa uma forma “não contenciosa” para a obtenção do reconhecimento do direito de propriedade, proclamado em decorrência da posse longa e do perecimento da propriedade junto ao titular tabular. A transferência dominial ou, mais propriamente, o reconhecimento do conhecimento originário de propriedade não é imposto, mas pressuposto da inércia e do absoluto abandono da área, causa primeira da posse e de sua consolidação como espaço urbano perene (SALLES et al, 2014, p. 96)

O Registro de Imóveis atua como órgão pacificador de conflitos - instituto destinado à garantia da segurança jurídica do tráfego imobiliário, bem como de exercer um filtro jurídico dos títulos que ingressam no fôlio real - surge no direito de propriedade como importante ferramenta para estabilizar negociações e atos jurídicos que envolvem imóveis (MELO, 2011, p.6)

Sua atuação será importante para a concretização da justiça ambiental, tendo em vista a amplitude conceitual desta categoria. Segundo entendimento de Acsehrad, Mello e Bezerra (2009, p. 16) justiça ambiental implica, pois, o direito a um ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde o ‘meio ambiente’ é considerado em sua totalidade, incluindo suas dimensões ecológicas, físicas, construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas. Estes autores também sintetizam a ideia de justiça ambiental a partir de um conjunto de princípios; a) acesso justo, democrático e equitativo aos recursos naturais e a sustentabilidade do seu uso; b) participação plena, inclusive condições que favoreçam a constituição de sujeitos coletivos; c) acesso à informação, inclusive sobre riscos ambientais; d) sujeição proporcional às consequências negativas das operações econômicas e decisões políticas (ACSELRAD, MELO, BEZERRA, p. 41).

Na regularização fundiária o oficial do registro de imóvel desempenha um papel importante, pois preside e orienta todos os procedimentos que ao final culminam com o nascimento do direito de propriedade. Isso com todas as implicações positivas

na vida das pessoas envolvidas, no exercício da cidadania e na concretização o ideário de uma cidade mais sustentável e justa, conforme será também observado na análise de caso.

Todavia, deve-se registrar que esta tarefa é definida e criteriosamente limitada pela legislação e que a sua atuação, apesar de relevante, é muito mais instrumental do que propriamente um ativismo de liderança, pois depende fundamentalmente de provocação do Poder Público ou dos particulares para atuar.

Essa constatação logicamente não diminui a importância da atuação de todas as instâncias e esferas na complexa atividade de regularização imobiliária. Afinal, conforme Honneth (2009, p.10) no modelo de sociedade em que se vive já não é suficiente eliminar desigualdades, o objetivo deve ser ainda mais ambicioso *prevenir a humilhação e o menosprezo*. Afinal, as categorias centrais dessa nova visão que hoje se tem já não são apenas a distribuição equitativa ou busca utópica da igualdade de bens, senão *dignidade e respeito*.

Assegurar a dignidade e o respeito, esta é a síntese que expressa a contribuição da atividade registral, para as pessoas segregadas e excluídas que foram condenadas a viver em ambientes informais hipervulneráveis.

No caso concreto do Loteamento observou-se, conforme pesquisa empírica realizada no local, que o acesso à regularização registral imobiliária representou significativa melhora geral, tanto em termos de valorização patrimonial dos imóveis, como também de acesso a outras políticas públicas, tudo com ampla aprovação da população diretamente envolvida.

Assim como o loteamento estudado, muitos loteamentos clandestinos ou parcelamentos irregulares originaram-se do expediente fraudulento da venda de frações ideais da gleba bruta. No passado, não muito distante, o dono da gleba elaborou uma planta do parcelamento pretendido e, diante das dificuldades de cumprir os requisitos do procedimento regular de aprovação e registro do loteamento, lançou-se na aventura de vender “lotes” mediante o artifício de transmitir parte ideal da gleba com posse localizada. O instituto do condomínio ordinário do Código Civil foi empregado com fim ilícito e com isso muitas matrículas ostentam, hoje, centenas de registros de vendas de partes ideais. Isso criou um problema de difícil solução nos planos urbanísticos e registral (ALVARES, 2014).

Mesmo o loteamento clandestino, aquele destituído de qualquer aprovação ou registro, se efetivamente implantado, poderá produzir efeitos. Não se trata de *anistiar* o parcelador faltoso ou negligente. Mas de fazer com que a propriedade cumpra a sua função social, assegurando aos seus ocupantes e possuidores, adquirentes e terceiros de boa-fé um mínimo de proteção jurídica, mormente em se tratando de situação já consolidada no tempo, tornada irreversível de acordo com as circunstâncias de fato (MELLO, 2013, p. 9).

Neste cenário o Registro de Imóveis opera de certo modo como grande auxiliar na pacificador de conflitos, enquanto instituto destinado à garantia da segurança jurídica do tráfego imobiliário, bem como de exercer um filtro jurídico dos títulos quem ingressam no registro imobiliário. A partir deste ato é que surge no direito de propriedade como importante ferramenta para estabilizar as negociações e atos jurídicos que envolvam imóveis. Para realizar a tarefa, o Registro de imóveis possui a qualificação registral que é a análise ou juízo que o registrador realiza dos títulos submetidos ao registro. (MELLO *et al*, 2014, p. 381)

Além da perspectiva de o registro imobiliário dar vida ao direito de propriedade é relevante também salientar o aspecto de fortalecimento do vínculo mais duradouro e perene entre a pessoa e o lugar que propicia. Uma posse e permissão de uso apenas precário do imóvel ou a moradia transitória, jamais será suficiente para gerar esta amarra.

Assim, além da dimensão material de acesso a um bem da vida, o registro também incrementa o reconhecimento e fortalece o vínculo de uma pessoa com uma comunidade e com um lugar. Das onze pessoas entrevistadas apenas uma M.A.S.N, disse enfaticamente que “quero sumir de Navegantes e o quanto antes!” apesar de já residir no imóvel há mais de vinte anos.

Pesquisa inédita realizada recentemente pelo Instituto Data Favela nas favelas do Rio de Janeiro, revelou que, indagados se gostariam de sair da comunidade para morar em outro bairro, 78% dos habitantes das favelas cariocas disseram não (CORREIO BRASILIENSE, 2014).

Figura 13 - Vista da Favela da Rocinha que demonstra a insustentabilidade espacial



Fonte: Correio Brasiliense (CORREIO BRASILIENSE, 2014)

Nessa perspectiva são fundamentais os aportes teóricos de Nór, segundo a qual no âmbito do lugar, coloca-se a importância de identificar e compreender seu “espírito”, por meio do reconhecimento dos componentes materiais e imateriais que o caracterizam. Os quais podem ser essenciais para a preservação da identidade das comunidades que tenham criado locais e práticas culturais, e os tenham transmitido através de gerações (NÓR, 2010, p. 84). Enfatiza a relação indissolúvel entre aspectos materiais e imateriais da ideia de lugar e que a sua constituição é determinada por um processo e permeada pelos sentidos humanos a eles dados, povoada pelo imaginário, dos quais emanam vivências e convivências (NÓR, 2010, p. 192) que se deve evitar uma falsa dicotomia entre material e imaterial. Há, na verdade, uma razão de interdependência e complementaridade entre os patrimônios material e imaterial, bem como do sentido, dos valores e dos elementos contextuais que o patrimônio imaterial atribui aos objetos e lugares (NÓR, 2010, p. 60). E concluiu que o “espírito do lugar” deve ser compreendido como a essência de seus valores imateriais que

revelam a relação dialógica entre passado e presente por meio das permanências (NÓR, 2010, p. 190).

Esta dimensão imaterial que repercute intensamente na personalidade da pessoa humana também é destacada por Caldeira que afirma que *através das mais diferentes culturas e classes sociais, o lar cristaliza importantes sistemas simbólicos e molda sensibilidades individuais*. E ao estabelecer vínculo com o lugar e criar a casa as pessoas não só descobrem e criam sua posição social como também *moldam seu mundo interior* (CALDEIRA, 2000, p. 264).

Por fim, deve-se reconhecer que apesar da grande importância da atividade registral, a construção e melhora contínua na sustentabilidade urbana é necessariamente um afazer compartilhado. Isso tendo em vista a complexidade da implementação de políticas e práticas nas áreas com elevada vulnerabilidade socioambiental, em especial a regularização registral, os avanços somente serão possíveis a partir de uma atuação necessariamente colaborativa e compartilhada. Conforme enfatiza Spirn: *Uma melhoria substancial ocorrerá apenas através de esforços coordenados dos legisladores nos órgãos públicos e corporações e instituições privadas, dos profissionais em planejamento e projeto, dos cientistas naturais e sociais, dos humanistas e dos cidadãos* (SPIRN, p. 287).

4.3 ANÁLISE DE CASO DE REGULARIZAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA: LOTEAMENTO ONÉLIA COUTO CABRAL, NAVEGANTES - SC

Neste momento é oportuno apresentar uma breve caracterização sócio-especial do Município de Navegantes e do Bairro São Paulo. Instalado festivamente em 26 de agosto de 1962, o Município de Navegantes. Seu nome surgiu da decisão do Conselho Municipal de Itajaí que em 17 de dezembro de 1912 dá o nome de NAVEGANTES ao povoado da margem esquerda fronteira à cidade em homenagem ao “HOMEM DO MAR” (pescadores e marítimos – os navegantes) e a sua Santa Padroeira. Sua história também está ligada aos açorianos chegados em Penha em 1778, para a pesca à baleia e aos vicentistas e paulistas, a começar por João Dias de Arzão que chegou de São Paulo e se fez um sesmeiro na Praia de Itajaí [...] (OLIVEIRA, 2012, p.43).

O Município de Navegantes pertencia a Itajaí e sua população começou a aumentar após a sua emancipação, quando então passou a ter vida própria. Impulsionou-se desta forma, o seu progresso, alternado também sua etnia inicial. O Ferry-boat facilita a travessia do rio e pessoas de outros lugares começaram a optar pelo novo município (OLIVEIRA, 2012, p.27).

Dados Gerais: a) Unidade Federativa: Santa Catarina; b) população estimada para 2014: 70.565; c) Gentílico: Navegantino; d) Prefeito atual: Roberto Carlos de Souza (IBGE, 2014/PREFEITURA DE NAVEGANTES, 2014); e) Registradora de Imóveis: Fernanda Scheneider.

O município de navegantes esta na posição 876º no IDHM – Índice de desenvolvimento por município no ranking nacional e em 63º no Estado de Santa Catarina⁴⁹ (PNUD, 2010).

No tema específico da informalidade urbana, infelizmente é um dos maiores deficitários do estado e esta também foi uma das razões da sua escolha para a pesquisa. Conforme dados apresentados pelo Desembargador Lédio Rosa, Coordenador do Programa de Regularização Fundiária no Judiciário catarinense, em Navegantes a irregularidade fundiária chega a 85% das edificações. Florianópolis a 70%. Não tenho conhecimento de todos os municípios, mas arrisco a dizer que nenhum município tenha índice de irregularidades menores de 30% (ROSA, 2014).

O Loteamento Onélia Couto Cabral está situado no Bairro São Paulo criado pela Lei ordinária municipal nº 955/1992. Conforme dados obtidos com funcionários públicos que atuam no Posto de Saúde da localidade o Bairro São Paulo, apresenta uma população aproximada é de 10.000 (dez mil) a 11.000 (onze mil habitantes)⁵⁰.

⁴⁹ Maiores detalhes podem ser obtidos no site: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>

⁵⁰ Não foi possível apurar dados precisos, pois não constam registros da população atual por bairros em Navegantes.

Figura 14 – Unidade Básica de Saúde do Bairro São Paulo, Navegantes - SC



Fonte: arquivo pessoal

A realização das entrevistas foi precedida de cuidadosa análise dos melhores horários e locais a serem visitados. Foi realizado um formulário específico e as respostas foram transcritas imediatamente, também foi solicitado o telefone celular dos entrevistados para eventuais contatos posteriores, os quais de fato aconteceram.

A seleção dos entrevistados levou em consideração os locais de moradia no loteamento, sexo, tipo de ocupação profissional e perfil de moradia. Tudo objetivando obter a maior diversidade possível e com isso melhor representatividade da amostra. Dos 91 (noventa e um) beneficiados com a regularização, foram entrevistados onze moradores. Também foi entrevistado um Sargento da Polícia Militar com amplo conhecimento do local, servidores da Prefeitura Municipal e a registradora de imóveis que concedeu os títulos.

Os moradores entrevistados foram abordados com todo cuidado para que fosse criado um clima positivo e colaborativo nas respostas. Após explicações acerca da condição do pesquisador e natureza da entrevista, eram tranquilizados no sentido de que as informações seriam utilizadas apenas para fins

científicos e sem a declinação da identificação do entrevistado. Muitos relataram receio na prestação de informações, principalmente quando o tema abordado estava relacionado com a violência no Bairro, inclusive por fatos ocorridos nos últimos dias (incêndio e homicídio). No geral o clima foi de extrema cooperação.

Conforme apurado junto ao registro de imóveis de Navegantes, o imóvel em que foi efetivada a regularização registral era uma área única e pertencia ao Francês Jean Pierre Claude, residente no Rio de Janeiro – SP. Estava vinculado à matrícula n. 8.927 da 2ª circunscrição imobiliária de Itajaí – SC, pois esta matrícula tinha sido aberta antes da criação do cartório de registro de imóveis de Navegantes. Posteriormente foi dividido passando a pertencer também a Henry Rene Jules Cavalier.

Uma das principais razões para a ocupação, foi o fato de os antigos proprietários não terem respeitado a função social, por não terem recolhido os tributos incidentes e conferido destinação útil ao bem. Essa circunstância contribuiu para que o bem fosse objeto de ampla ocupação por dezenas de famílias ao longo das últimas décadas. Conforme apurado nas entrevistas, alguns moradores já estão no local há mais de quarenta anos, conforme declarou C. D. S.

Objetivando iniciar a regularização da área, entre os anos de 2004 e 2009 a Prefeitura Municipal promoveu amplo cadastramento dos ocupantes dos imóveis e, por intermédio de “Escritura Particular Gratuita de Bem Imóvel” concedeu os direitos possessórios sobre o imóvel. Estes documentos foram relevantes e indispensáveis para o processo de regularização registral imobiliária, pois comprovaram a posse e a consolidação da ocupação na área.

Em Santa Catarina também foi identificado que a falta de regularização registral também desperta interesse econômico de profissionais que se especializam na oferta de serviços profissionais de topografia e advocacia para assegurar o reconhecimento do direito de propriedade por intermédio do registro e atuar nos procedimentos de regularização. Esta constatação ocorreu, por exemplo, na regularização fundiária realizada em Curitiba nos conforme relatou o registrador L. S. F.

No caso de Navegantes-SC o Município assumiu expressamente a *falta de possibilidade por parte da administração pública municipal em realizar e tampouco custear*

os procedimentos técnicos⁵¹, e realizou licitação no início de 2009 para contratar empresa especializada.

Conforme edital de credenciamento n. 001/2009 e Processo n. 174/2009, disponível, o objeto da licitação foi o de contratar pessoa jurídica capacitada para o desenvolvimento de trabalhos de regularização fundiária ao longo do Município de Navegantes (NAVEGANTES, 2014).

O valor foi definido conforme três classes nos seguintes termos:

3.1. Pela prestação dos serviços, objeto do presente Edital, a empresa habilitada poderá cobrar dos moradores que aderirem ao Plano de Regularização os seguintes valores:

- a) R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais) para categoria 1 (um), conforme definição do item 6.2;
- b) R\$ 900,00 (novecentos reais) para categoria 2 (dois), conforme definição do item 6.2;
- c) R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais) para categoria 3 (três), conforme definição do item 6.2.

Os locais foram classificados nos termos do item 3.2 em três categorias, conforme abaixo descrito:

3.2. A classificação dos locais para fins da definição dos critérios de cobrança seguirão a realidade local, sendo entendido como categoria:

- a) Categoria 1: invasões recentes/favelas em áreas públicas;
- b) Categoria 2: localidades com baixa infraestrutura e imóveis considerados humildes;
- c) Categoria 3: imóveis pertencentes a áreas irregulares considerados de médio padrão.

⁵¹ Conforme edital de credenciamento n. 001/2009 e Processo n. 174/2009, disponível em <http://www.navegantes.sc.gov.br/arquivos/licitacao/142.pdf>. Acesso em 03 nov. 2014.

Nas razões descritas pelo Município para a contratação da empresa especializada, é reconhecida a insuficiência das políticas públicas necessárias, considerando a “explosão demográfica” e o “sinuoso processo de urbanização do município”. Pela relevância do tema e total relação com o enfoque desta pesquisa a íntegra das razões apresentadas constará nos anexos.

A empresa vencedora da licitação foi a RAGserv Gestão e Serviços Ltda, de Curitiba – PR. Foi esta a empresa que conduziu os procedimentos de regularização registral imobiliária neste caso, inclusive com o ajuizamento da ação judicial (Processo n. 135.10.006810-7 da Comarca de Navegantes anexado) e registro junto ao cartório de imóveis.

Como primeiros atos, foram realizadas reuniões na comunidade para explicar o Plano de Regularização Fundiária, condições de participação, riscos de permanecer em uma área irregular, bem como as vantagens da regularização. Estas reuniões foram presididas pelo Advogado da empresa contratada Ricardo Paludo Calisto. Segundo o Prefeito da época, R. C. S “a regularização é de grande importância e só traz benefícios para a parte interessa”. Aproximadamente 100 (cem pessoas) participaram da reunião realizada no dia 02.11.2009 e a grande maioria foi favorável ao início do procedimento de regularização, conforme informações da Secretaria de Administração (NAVEGANTES, 2014). A realização destas reuniões foi confirmada pela moradora (entrevistada j) *“fiquei sabendo por um papelzinho que veio da escola”*, dentre outros entrevistados.

Uma das entrevistas mais importantes desta pesquisa foi realizada com o advogado da empresa RAGserv, pioneira no setor, e que hoje desenvolve projetos de regularização em diversos municípios catarinenses. O primeiro projeto foi o do Loteamento Onélia, mas só em Navegantes tramitam processos envolvendo mais de duas mil famílias.

Apesar de apresentar um panorama geral pessimista, na perspectiva de resultados para a empresa, enalteceu a relevância social do programa. Disse que tem observado que algumas pessoas *“não que nem saber muito, is outros tem que fazer por mim. Vai no embalo do todo, muitos nem eram os cadastrados pela prefeitura. Vale a pena porque se pensa numa finalidade maior”*. Afirmou que *“é um trabalho grande e com pleno sucesso no aspecto social, mas tem muito a ser trabalho”*

Disse que no caso do Loteamento Onélia, *não houve nem um centavo de dinheiro público. Deu prejuízo, muita especulação política, ciúmes dos advogados do local.* Julga que foi um trabalho extremamente desgastante e não viu reconhecimento. Quanto aos tramites no registro de imóveis, afirmou que teve *“muita burocracia no cartório e extrema dificuldade para a abertura das matrículas”*, possivelmente ainda pela visão tradicional do sistema de registro de propriedades. Até mesmo os juizes não compreendiam bem o Programa Lar Legal do próprio Tribunal de Justiça. Desabafou que: *a gente apanha tanto vereador, secretário, Presidente da OAB, morador, registrador, um jogo de interesse baixo!* *“Falaram até que eu estava atuando para virar Prefeito”*. Mas *“eu sempre pensava, vô alcançar isso pelo povo, afinal são quase duas mil família só em Navegante e o financeiro sempre reclamando... não estão pagando”*.

Quanto aos custos a empresa não recebe nenhum valor do Município e tem muita dificuldade de cobrar das pessoas beneficiadas, alguns pagam as primeiras parcelas e depois deixam de pagar. Relatou que até mesmo vereadores e advogados com atuação na comunidade muitas vezes orientam a não pagar.

Na concepção inicial da terceirização da regularização em Navegantes, a ideia era que o fosse possível abater o custo com IPTU, inclusive lançada legislação específica, porém não foi aplicado na prática.

Quanto à valorização imobiliária o advogado relatou que, pela experiência concreta obtida nos milhares de terrenos envolvidos nos projetos de regularização, pode afirmar com segurança que *“a casa que vale 30 mil só com contrato depois com o documento (registro) vale 60... o dobro”*.

E concluiu o advogado entrevistado que *“o grande X do projeto é que não existe nenhum prejudicado, todos ganham!, o problema é o jogo de interesse baixo, dos interesse egoístas”*, mas é possível aperfeiçoar.

Quanto ao perfil geral dos envolvidos na regularização registral, um fato que surpreendeu foi que a grande maioria não era nascido em Navegantes - SC, mas pessoas que migraram para este município em busca de emprego. Conforme relatou o entrevistado H *“se no Bairro todo o senhor achar dez família de gente daqui será muito”* e foi enfático ai dizer que *“aqui tem um pouco de todo Brasil, inclusive nordestinos”*. Esta informação foi

amplamente confirmada pelos entrevistados. A entrevistada J relatou que nasceu no Paraná e que no Bairro “tem gente do Brasil inteiro.... até Haitiano!!”.

A pergunta mais importante feita a todos os entrevistados, com toda cautela para não induzir qualquer tipo de conclusão, foi o que representou a regularização registral em termos positivos e negativos e o que mudou na vida após o registro.

Nas respostas, as palavras mais referidas foram: a) “segurança” (8 vezes = entrevistados: a, c, d, f, g, i, j e l); b) “valorização” (5 vezes = entrevistados: b, d, f, h, i e j); c) “tranquilidade” (4 vezes = entrevistados: a, c, f e g); d) “direito” (3 vezes = entrevistados: b, d e f). Também foram referidas as palavras: “sossego”, “dormir tranquilo”, “garantia de financiamento”, “pode vender”, dentre outras.

A entrevistada E foi enfática ao afirmar que “só ganhei de herança porque minha mãe tinha os papel!”. O morador, entrevistado C, disse que conseguiu o financiamento para reformar a casa “graças à escritura⁵²”.

Como aspectos negativos, apenas dois entrevistados D e G indicaram os custos do procedimento e a burocracia envolvida, número de documentos e tempo necessário.

A entrevistada F destacou a importância da celeridade na regularização registral, dizendo que “quem corre antes c’os paper se dá melhor”. Esta informação esta em plena sintonia com o princípio registral da prioridade, segundo o qual a propriedade é conferida àquele que primeiro apresenta o documento idôneo para registro no cartório.

Todos os entrevistados afirmaram com segurança que a regularização registral representou significativa valorização patrimonial. Pelo que restou apurado nas entrevistas, os imóveis já eram tributados com IPTU – imposto territorial urbano, antes da regularização registral, a partir de dados do cadastro municipal, porém não era possível a cobrança de ITBI (imposto de transmissão inter vivo).

Restou constatado que a informalidade gerava conflitos e até especulação imobiliária à margem da lei. O entrevistado D

⁵² As pessoas ainda confundem escritura, contrato por meio do qual se transfere a propriedade, com registro, meio técnico admitido como idôneo para gerar o direito de propriedade. Neste caso o morador estava se referindo ao registro e não a escritura.

admitiu que promoveu a compra e venda de dezenas de lotes no Bairro. As vendas eram feitas apenas mediante contrato particular (sem escritura pública) e sem registro imobiliário no cartório.

As entrevistas realizadas com a comunidade foram relevantes para aferir a percepção direta das pessoas envolvidas no procedimento de regularização registral imobiliária. No geral a incursão em campo, surpreendeu positivamente, pois a hipótese equivocada que se tinha era a de que a visão leiga das pessoas quanto os atos formais do registro conduziria a respostas descontraídas, críticas ao poder público e a burocracia do procedimento, o que não se confirmou.

Ainda que desconheçam a legislação e os rituais formais necessários para a formalização do direito de propriedade, os entrevistados demonstraram estar esclarecidos acerca da repercussão concreta que o registro representa, bem como as suas repercussões positivas: crédito, herança, garantia (financiamento) e valorização patrimonial.

O que também se constatou na prática foi que, apesar de a relação envolver a moradia, na percepção das pessoas, mas vale o valor de troca do que o valor de uso propriamente. Fato que conduz a uma preocupante mercantilização do direito de propriedade com todos os riscos de captura capitalista, próprios do mercado, circunstância esta que requer especial cautela da elaboração e sistematização das políticas públicas.

Figura 15 - Foto da Rua Sidnei Gay – estacionamento na calçada



Fonte: arquivo pessoal

Na pesquisa foi constatada a falta de um padrão construtivo, conforme ilustra a figura abaixo. Também foram observadas muitas construções novas, segundo alguns entrevistados, como por exemplo, o morador A. A, o registro do imóvel também deu segurança para realização de investimentos no mesmo.

Figura 16- Foto da Rua Sidnei Gay – construções novas



Fonte: arquivo pessoal

Conforme constatado a maioria das obras são realizadas sem suporte técnico de engenheiro ou arquiteto e realizadas nos finais de semana e horas de folga. Tudo sem nenhuma preocupação com os padrões urbanísticos do Município.

Figura 17- Foto da Rua Sidnei Gay – autoconstrução



Fonte: arquivo pessoal

Foi possível apurar que entre agosto de 2012, mais especificamente entre a data dos registros imobiliários ocorridos em 06 de fevereiro de 2013 até a presente data, ocorreu significativa valorização dos imóveis e realização de várias benfeitorias. Isso porque o registro além de conferir maior segurança jurídica ao proprietário, também facilita a obtenção do crédito para a realização de benfeitorias.

No local, mesmo sendo um Bairro de população de menor renda, foram observadas diversas construções recentemente concluídas e em fase de construção com padrão superior, conforme ilustra a figura abaixo.

Figura 18- Foto da Rua Sidnei Gay – residência de padrão superior a media



Fonte: arquivo pessoal

Foram constatadas dezenas de construções em andamento, muitas com financiamento da Caixa Econômica Federal tendo o imóvel como garantia hipotecária, como ilustra a figura a seguir:

Figura 19 – Foto da Rua Roque Bernardino Gaya – construção nova



Fonte: arquivo pessoal

Na Rua Roque Borba, ainda sem calçamento, também foram observadas novas construções, inclusive de mais de um pavimento.

Figura 20 – Rua Roque Borba – construção nova



Fonte: arquivo pessoal

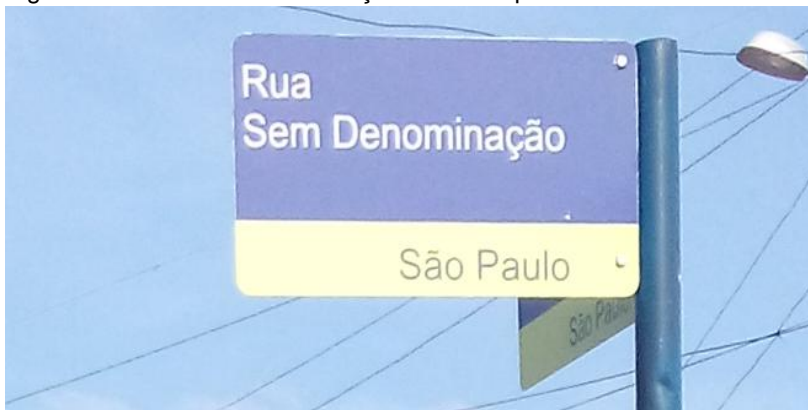
Apesar das melhorias observadas, e das políticas públicas já implementadas na região, inclusive o calçamento da primeira rua, ainda se observa que a informalidade continua e que falta planejamento até mesmo na colocação das placas de denominação das ruas, nos poucos locais em que foi constatado.

Figura 21 – Rua sem denominação



Fonte: arquivo pessoal

Figura 22 – Rua sem denominação – foto ampliada



Fonte: arquivo pessoal

A informalidade no Bairro é observada até na definição espontânea do número das residências, especialmente na região mais violenta denominada “Faixa de Gaza”. Esta parte do Bairro São Paulo ainda não foi objeto de regularização registral imobiliária e conforme informou o Sargento da Polícia Militar entrevistado os conflitos fundiários também geram ocorrências policiais na região. O entrevistado H, relatou que na semana anterior à entrevista ocorreu um homicídio motivado por disputa

de terra nesta região, mas não quis dar qualquer outro detalhe por medo da violência “aqui ninguém dá detalhe desses casos senão morre!”.

A figura abaixo demonstra a existência de duas ocupações atrás do aterro e neste a existência de uma “caixa de correio” de uso comum com atribuição aleatória de numeração. Enfatize-se que o direito de ter um endereço oficial para que possa ser localizado é também um importante direito de cidadania que deve ser reconhecido a todos. A falta de regularização, compromete também este direito.

Figura 23 – Rua Francisco de Paula Seara – Caixa improvisada de correio



Fonte: arquivo pessoal

O antigo Loteamento Onélia Couto Cabral, apesar dos avanços sociais já observados, é considerado ainda um lugar violento e perigoso para morar. Está situado nas proximidades do Aeroporto Internacional de Navegante e a sua segregação acontece até de forma explícita, como é possível observar nas figuras abaixo, as quais demonstram que um proprietário vizinho de grandes posses construiu um muro maior que os padrões convencionais para isolar a área.

Figura 24 - Rua Lizânia Araújo Coelho – muro elevado



Fonte: arquivo pessoal

Pouco tempo após a construção, já se observa que foi realizada uma passagem e que o imóvel é também usado para deposição de lixo.

Figura 25 - Rua Lizânia Araújo Coelho – passagem feita no muro



Fonte: arquivo pessoal

Figura 26 – Aeroporto Internacional de Navegantes



Fonte: arquivo pessoal

Apesar de os moradores terem em comum a recente regularização da propriedade em processo judicial único, observa-se que o padrão social na comunidade é bem diferenciado no que diz respeito ao tipo de construções, tamanho e qualidade das moradias.

Figura 24 - Rua Lizânia Araújo Coelho – diversidade de padrão construtivo



Fonte: arquivo pessoal

Apesar da falta de calçamento e dos índices de violência, a maioria dos moradores relatou estar muito bem ambientada no Bairro e que gosta de viver no local. Conforme a entrevistada F, o bairro é acolhedor e não trocaria por outro, é livre de enchente e plano, conforme ilustra a foto abaixo da Rua Alírio Pereira.

Figura 28 – Rua Alírio Pereira



Fonte: arquivo pessoal

Também foi constatado na pesquisa de campo falta de cuidado com o lixo, quer seja pelo inadequado acondicionamento para coleta como também pela deposição em terrenos vazios, conforme ilustra a figura abaixo.

Figura 29 – Rua Francisco de Paula Seara – lixo exposto



Fonte: arquivo pessoal

Além do impacto causado pelo lixo, outro ainda mais grave diz respeito às ocupações em áreas ambientalmente protegidas. No Loteamento Onélia, não foram constatadas áreas com fragilidade ambiental, mas na realidade catarinense e brasileira é muito comum, conforme até já referido no caso do Maciço Morro da Cruz em Florianópolis – SC.

No que diz respeito aos efeitos da regularização registral no tema do meio ambiente o advogado da empresa RAGsev, ao ser entrevistado, afirmou que as pessoas *“defende o dele, mais que o nada, a partir do momento da regularização ele se torna fiscal da área, ele vai fiscalizar e denunciar eu vi isso na prática várias vezes. Ele se torna dono, tem orgulho e vai fiscalizar”* atitude que inclusive inibe novas invasões em áreas com fragilidade.

O Juiz que proferiu a sentença neste caso, conforme documento anexado, foi inclusive homenageado pela comunidade, conforme consta nas notícias do *site* da Prefeitura de Navegantes:

O juiz de direito Marcos D’Ávila Scherer, da Comarca de Navegantes, recebeu uma homenagem de agradecimento das mãos do prefeito Roberto Carlos de Souza, pela sua

atuação no processo de regularização fundiária, que numa primeira etapa, beneficiou 92 famílias do Loteamento Onélia Couto Cabral, localizado no bairro São Paulo.

De acordo com o prefeito, a homenagem foi proposta pelas próprias famílias beneficiadas, que enaltecem a seriedade do Judiciário pela condução do processo, principalmente do juiz Marcos Scherer, que esteve à frente dos trabalhos. “O município de Navegantes vem tendo um bom diálogo com o Judiciário local, principalmente nas questões sociais, e essa parceria vem refletindo em benefício de nossa comunidade (NAVEGANTES, 2004. Disponível em: <<http://www.navegantes.sc.gov.br/noticia/8119>>. Acesso em 05 nov. 2014)

Uma das entrevistas mais relevantes na análise de caso foi com a Servidora Municipal Natália Ferreira Costa, principal responsável pelo projeto e que trabalha já mais de sete anos no setor de Patrimônio. Relata que de todas as experiências na função esta foi a mais gratificante.

A servidora avalia o Projeto Lar Legal do Tribunal de Justiça como muito positivo “para nós foi uma saída”; relatou que o caso do Loteamento Onélia foi o primeiro e o único finalizado até agora, pois em Navegantes tramitam 68 ações judiciais com este tema envolvendo aproximadamente 2.000 (duas mil) famílias.

Quanto aos pontos negativos, Natália explicou que os cartórios foram problema no início, mas hoje são parceiros, porém hoje “único problema é o Judiciário é a demora”, as pessoas acabam desacreditadas por tanto esperar.

Em relação à experiência com a empresa contratada para realizar os procedimentos de regularização avaliou como muito positiva “RAGserv nunca incomodou”, disse que inclusive a empresa mantém filial em Navegante e que o “município dá condições, mas não gasta nada”. Referiu conhecer projetos estaduais e federais que contemplam auxílio financeiro para regularização, mas disse que o Navegantes ainda não foi contemplado. Reputa adequado o interessado pagar pela regularização, especialmente pela valorização do bem e pelas

condições, pois é permitido o parcelamento em até 36 (trinta e seis vezes).

A servidora Natália disse recordar que na solenidade de entrega dos títulos o beneficiado, Sr. Antônio, de mais de 80 (oitenta anos), *“chorava muito, abraçava e beijava o Prefeito”* em agradecimento, pois este senhor tinha sido criticado por alguns vizinhos que não acreditavam do projeto e referiam que estavam sendo enganados pela empresa e pela Prefeitura. Dizia ele *“eu tive fé e aconteceu!!”*

A servidora listou uma série de benefícios advindos da regularização, aduziu que a visão do local hoje é totalmente outra. Relatou que o imposto de transmissão de bens imóveis, não era cobrado por falta do registro e que graças a regularização é que foi possível *“levar esgoto, iluminação e saneamento”*. As novas invasões também são inibidas, pois as pessoas fiscalizam e ligam para a Prefeitura denunciando. A regularização também foi decisiva para a aprovação de amplo projeto federal de financiamento para a pavimentação de todas as ruas cujas obras já estão em andamento *“é benefício pra todo mundo, principalmente pras pessoas”*.

Por fim, Natália concluiu: *“digo de coração, é um dos projetos mais gratificantes pra mim...realizar um sonho...esse aqui é teu de fato e de direito!!”*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A informalidade urbana crescente, em especial pela a falta de registro imobiliário das propriedades, é a realidade da maioria das cidades brasileira. Gera vulnerabilidade ambiental, espacial, civil, espacial e social, dificulta o planejamento urbano, o acesso aos direitos fundamentais e o exercício pleno da cidadania.

Infelizmente o que se constata é que as medidas de planejamento e gestão já adotadas não foram suficientes para estancar este grave problema histórico da informalidade e há ainda um longo caminho a ser trilhado na implementação de medidas eficazes para conter a informalidade. Na perspectiva jurídica, também é oportuno registrar que apesar dos avanços, ainda há um descompasso importante entre o que está contemplado na legislação e a realidade sociológica subjacente.

O ideal é a prevenção das ocupações irregulares e da informalidade registral imobiliária, porém o fato é que a realidade exige respostas e soluções para um grave problema já instalado e com graves repercussões na vida das pessoas e no exercício da sua cidadania.

Num contexto de sociedade de risco e de exclusão, a preocupação com o lar de todos e o empreendimento de ações concretas, deve ser uma missão compartilhada. Todos podem e devem contribuir, especialmente as instituições públicas. Por este motivo, nesta pesquisa o meio ambiente foi caracterizado como direito, mas também como dever fundamental compartilhado.

A proteção do bem jurídico meio ambiente passou a integrar a pauta central das grandes preocupações humanas nesta quadra da história. Diversos ramos do conhecimento humano incluíram a temática como prioritária neste momento em que os recursos naturais diminuem progressivamente e no qual a insustentabilidade urbana é crescente. O Direito também acolhe esta questão como assunto de extrema relevância a merecer tratamento, nos mais diversos âmbitos, inclusive por intermédio de seu aparato institucional.

Na perspectiva da tutela da cidade sustentável, a evolução teórica do princípio do desenvolvimento sustentável evidencia significativos avanços qualitativos. Hoje a sustentabilidade não é utilizada apenas para qualificar um modelo de desenvolvimento, aparece como categoria rica e promissora dotada de significação

própria. Deve-se entender a sustentabilidade nas suas múltiplas dimensões: ambiental, social, espacial e econômica e também como um imperativo ético tridimensional: implementado em solidariedade sincrônica com a geração atual, diacrônica com as futuras gerações, e em solidária sintonia com natureza, ou seja, em benefício de toda a comunidade de vida e com os elementos abióticos que lhe dão sustentação.

A garantia de uma ordem jurídica social e ambiental justa depende de um novo modelo de desenvolvimento global que interiorize a proteção ambiental como objeto central de preocupação. Para isso é fundamental a construção jurídica da sustentabilidade enquanto princípio dotado de forma promocional, otimizadora e dirigente. Na sociedade hipercomplexa, globalizada e altamente influenciada pela racionalidade econômica, a sustentabilidade não é um dado, algo pronto, perfeito e plenamente conquistado. Trata-se de uma categoria ainda em fase de emancipação e consolidação e que requer um agir construtivo e sinérgico de vários campos do saber humano. As demandas urbanas robustecem esta assertiva.

Planejar a cidade é tarefa que requer também uma problematização global que considera todas as variáveis intervenientes, dentre esta a forma de apropriação e uso dos bens merece destaque. Na atualidade o fundamento ético e jurídico da propriedade deve estar no cumprimento de suas finalidades sociais, ou seja, nos benefícios que esta deve proporcionar, não apenas para a pessoa enquanto indivíduo, mas para o progresso e o bem de toda a sociedade.

Isso considerando que de acordo com a evolução do tratamento constitucional e do regime jurídico outorgado pelo novo Código Civil, a propriedade sofre uma reestruturação em seu conteúdo interno, passa a não ser apenas um direito, mas sim, uma função; valoriza-se o atendimento aos fins da comunidade em desprestígio do interesse egoístico do titular do direito. Para assegurar este desiderato deve a ordem jurídica ser dotada de instrumentos que fomentem atitudes e comportamentos tendentes à consecução deste objetivo.

Afinal, o proprietário não pode mais ser um monarca absoluto de seu “sagrado” direito com atitudes parasitárias de comodismo, pois tem uma hipoteca social importante que grava e onera a sua propriedade, a qual não pode ser um instrumento utilizado apenas para a satisfação de interesses egoísticos e

excessivamente personalistas, mas sim, um direito com profundo espírito social.

Na articulação dos relevantes temas imbricados nesta pesquisa: meio ambiente, cidade sustentável e função social da propriedade, o Estatuto da Cidade aparece como norma jurídica central. Dentre os seus instrumentos merece destaque a regularização fundiária e como parte integrante desta a regularização registral imobiliária.

Apesar do destaque dado ao registro, por questão de delimitação temática desta pesquisa, evidentemente outros instrumentos também são de extrema relevância para a gestão urbana, como os planos diretores e a criação das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. Este instrumento é relevante mesmo nos projetos de regularização fundiária, pois busca flexibilizar regras urbanísticas para compatibilizar o direito a moradia enquanto destinação com o requisito social e assim atender em a função social da cidade.

O cenário da contundente informalidade no Brasil, conforme visto nesta pesquisa, destacadamente no âmbito da propriedade imobiliária, revela não apenas um contexto de privação e desigualdade, mas o próprio fracasso da lei e a ineficiência das instituições. Esta é a conclusão que se extrai também a partir das brilhantes reflexões do economista Hermano de Soto amplamente abordadas nesta pesquisa.

Pelas pesquisas e análises de casos constatou-se que é possível, mesmo em contexto de vulnerabilidade social, ambiental e espacial, empreender ações concretas que contribuam efetivamente para a revitalização das cidades, contribuindo-se com a melhoria do direito à cidade sustentável e, por consequência, a própria vida digna com mais cidadania.

Nos estudos de caso realizados na perspectiva da regularização registral imobiliária, constatou-se que a substancial melhora não foi decorrência de uma intervenção pontual, mas sim de um conjunto de medidas de natureza urbanística, ambiental e social, com amplo envolvimento das pessoas atingidas e também do Poder Público.

Deve-se reconhecer também que a regularização registral comporta riscos, pois a atribuição da propriedade pode, em casos pontuais, ser também uma objeção apresentada pelo proprietário nos casos em que esta for exercida em contrariedade com as normas ambientais. Também se deve

reconhecer que nem tudo o que é planejado é regular, como também há muita irregularidade respaldada por planejamento formal e oficial.

O registro também não é suficiente para reduzir a vulnerabilidade, pois conforme restou demonstrado é fundamental que seja articulado um amplo conjunto de medidas urbanísticas e de políticas públicas em várias perspectivas para assegurar o pleno desenvolvimento humano.

Constatou-se, em síntese, que a regularização registral é uma variável importante a ser considerada no planejamento urbano, na construção da cidade sustentável e dos direitos fundamentais, pois o reconhecimento da propriedade repercute positivamente nas várias dimensões de socialidade: econômica, ambiental, social e espacial.

Na perspectiva ampla da tutela da qualidade de vida da população e proteção do meio ambiente, naturalmente a regularização registral, apesar de relevante, definitivamente não é a solução, pois o seu contributo está muito mais relacionado à dimensão individual do direito conforme apurado nesta pesquisa. A expansão substancial das liberdades humanas e a outorga de uma tutela mais efetiva aos bens ambientais, importam num conjunto articulado de ações muito abrangente amplo por parte do poder público e de toda a coletividade.

Os resultados da pesquisa encetada ainda encaminham para uma hipótese ainda mais densa e profunda, qual seja, a relação entre sustentabilidade espacial e a regularização fundiária numa perspectiva ampla não limitada apenas à titulação (registral imobiliária). Todavia, considerando o preciso recorte temático desta dissertação, bem como a necessária incursão interdisciplinar mais profunda, a análise não será realizada neste momento considerando os limites desta pesquisa, mais se registra aqui esta hipótese também como resultado da pesquisa.

Para finalizar, também se registra como possível desdobramento desta pesquisa a instigante questão atinente ao papel do Estado neste tema num contexto neoliberal em que os desígnios do Estado identificam-se com os do capital. Especialmente considerando a conclusão desta pesquisa acerca da importância do reconhecimento da propriedade numa dimensão econômica.

Uma reflexão mais profunda sobre o papel do Estado no contexto de um mundo capitalista, seguindo uma linha de

argumentação mais sofisticada do marxismo é apresentada por Mascaro (2013). Para este filósofo do direito, o Estado deve ser compreendido para além da sua dimensão ideológica ou do significado que o direito lhe confere, mas como ele se estabelece no contexto do capitalismo, ou seja, das suas formas de sociabilidade, bases sociais e económicas. Pois o destino do Estado é o destino do capitalismo. Nesta perspectiva as conquistas históricas em termos de direitos e os ganhos institucionais não apresentam garantia de perenidade, devendo a Constituição ser invocada mais como mecanismo de resistência do que de avanços propriamente, pois o capital não respeita necessariamente os ditames da Constituição. É preciso, portanto, pensar numa luta que passa pelo Estado, mas é maior que o próprio Estado.

Assim, a luta pelo direito à cidade sustentável, à terra (propriedade), à moradia, ao direito ao meio ambiente sadio e equilibrado também deve ser pensada nesta perspectiva, ou seja, como uma estratégia de mobilização e amplo envolvimento dos trabalhadores que não possui como destinatário apenas o Estado e nem como fundamento apenas os direitos formalmente já conquistados. Em síntese, um afazer verdadeiramente compartilhado.

BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, Henri (Org.) *Et all.* **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

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

ALIER, Joan Martínez. **O Ecologismo dos pobres:** conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2007.

ALVARES, Amilton; ALVARES, George André. Regularização fundiária. Especialização de fração ideal em lote. Atribuição promovida pelo município **Boletim Eletrônico do Portal do RI** nº. 085/2014, de 08/05/2014. Disponível em <http://www.portaldori.com.br/2014/05/08/regularizacao-fundiaria-especializacao-de-fracao-ideal-em-lote-atribuicao-promovida-pelo-municipio/>. Acesso em 05 set. 2014.

ANDRADE, Maria Ester Lemos de. **Regularização fundiária de favelas:** o caso HBB. 2008. 144 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ARISTÓTELES, **A Política.** Trad. Nestor Silveira Chaves. 15ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1988.

ARRUDA, Ângela. Teoria das representações sócias e teorias de gênero. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, novembro/ 2002. p. 127-147.

BACHELET, Michel. **Ingerência Ecológica:** Direito Ambiental em questão. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de Imóveis.** 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro:** contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BAUMAN, Zigmund. **Globalização:** as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo XXI de Espanha, 2002.

BECK, Ulrich. **O que é globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BODNAR, Zenildo e CRUZ, Paulo Márcio. Pensar globalmente y actuar localmente: El Estado transnacional ambiental em Ulrich Bech. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, v. 1, p. 51 a 59, (Espanha), 2008.

BODNAR, Zenildo; CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart e CRUZ, Paulo Márcio. O estado transnacional ambiental em Ulrich Beck e suas implicações com o estado constitucional e a Administração Pública. **Revista do IASP**, n. 22, 2008.

BOSELNANN, Klaus. **The principle of sustainability: Transforming law and Governance**. New Zealand: ASHAGATE, 2008.

BOURDIEU, Pierre. Um saber comprometido. **Le Monde Diplomatique**. Edição Portuguesa, n. 35 Ano 3 – Fevereiro 2002.

BRASIL. **INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/incra-promove-primeira-reuniao-do-grupo-nacional-de-trabalho-do-car>> Acesso em 02 nov. 2014.

BRASIL, **SERPRO** – Serviço Federal de Processamento de Dados. Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br/conteudo-solucoes/produtos/administracao-federal/sistema-nacional-de-cadastro-rural-sncr-1/sistema-nacional-de-cadastro-rural-sncr-2>>. Acesso em 02 Nov. 2014

BRASIL. **Lei 11.977**, de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. PMCMV e a Regularização Fundiária de Assentamento localizados e, áreas urbanas e dá outras providências. *In*: Diário Oficial da União, Brasília. v. 540, n.128, p.2 . 8 de jul. 2009.

BROWS WEIS, Edith. **Un mundo Justo para las Futuras Generaciones**: Derecho Internacional, Patrimonio Común y Equidad Intergeneracional. Trad. Máximo E. Gowland. Madrid: United Nations, Mundi- Prensa, Madrid, 1999.

BUENO, Arthur. Diálogo com Ulrich Beck. *In*: BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BUENO, Laura Machado Mello. **Projeto e Favela**: metodologia para projetos de urbanização. São Paulo: FAU/USP, 2000. Tese de doutorado sob a orientação do prof. Dr. Phipip Oliver MaryGunn FAU/USP.

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. **Cidade de Muros**: Crime, segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: EDUSP, 2000.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. *In*: FERREIRA, Helini Silvini. LEITE, José Rubens Morato. **Estado de direito ambiental**: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional Português. *In* CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANUTO, Elza Maria Alves. **O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa humana**. 2008. 342 f. Tese (Doutorado em geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975. Rio de Janeiro, Forense, 1977.

CARVALHO, Giselle. **Cidade informal e vulnerabilidade socioeconômica e civil**: estudo de caso do Jardim Progresso em Tijucas/SC, 2014, 162 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura Urbanismo e História da Cidade) Universidade Federal de Santa Catarina.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

CHAPARRO GUTIERREZ, Juan José. **Revista Bitacora**, vol. 24, n.1. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Planeación Urbana: crítica y tendencias desde el campo de la Teoría. el Caso del estado de México, 2014, p. 01-08.

CONFEA. Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Disponível em: <<http://normativos.confes.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em 09 set. 2014.

CORREIO BRASILIENSE. Moradores de favelas do Rio movimentaram 12,3 bilhões por ano. Notícia de 25.09.2014. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2014/09/25/internas_economia,448879/moradores-de-favelas-do-rio-movimentam-r-12-3-bilhoes-por-ano.shtml>. Acesso em 26 set. 2014.

COSTA, Maria Amélia. **O direito à moradia urbana e a necessidade da análise das normas do estatuto da cidade à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. 2007. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro.

CRUZ, Branca Martins da. Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Ambiental. Direito e Ambiente. **Revista do ILDA – Instituto Lusíada para o Direito do Ambiente**. Ano I, n. 1 Out/Dez 2008. Universidade Lusíada Editora. p. 11-53.

CUNHA, Luciana Gross. Por que devemos confiar no Judiciário? *In*: WANG, Daniel W. Lang (Organizador). **Constituição e política na democracia**: aproximações entre direito e ciência política. São Paulo: Marcial Pons, p. 167-178, 2013.

DALY, Herman; FARLEY, Joshua. **Economia Ecológica: princípios e aplicações**. Tradução de Alexandra Nogueira, Gonçalo Couceiro Feio e Humberto Nuno Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 2008. Título original: *Ecological Economics*.

DE SOTO, Hermano. **The Mystery of Capital**. Nova York: Basic Books, 2000.

DE SOTO, Hernano. **The other path**. Nova York: Harper & Row Publishers, 1989, p. 158.

DEMANTOVA, Graziela Cristina. **Redes técnicas ambientais: diversidade e conexão entre pessoas e lugares**. 2009. 357 f. Tese (doutorado) – Universidade de Campinas. Faculdade de engenharia civil, arquitetura e urbanismo, Campinas.

ESTATUTO DA CIDADE: guia para implantação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

FARIAL, Guilherme Nacif. Informação, Meio ambiente e Direito Ambiental. **Revista AMDE**. Disponível em: <www.revista.amde.org.br/index.php/C2012/article/download/168/105>. Acesso em 20 jul. 2014.

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Curso à distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERRARESE, Maria Rosaria. **Prima lezione di diritto globale**. Roma-Bari: Laterza, 2012.

FERREIRA, Helini Silvini. LEITE, José Rubens Morato. **Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Unicamp, 1996.

FERRER, Gabriel Real. *La construcción del Derecho Ambiental*. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**. Pamplona: Espanha,

n.1, 2002, p. 73/93. Disponível em:
http://www.dda.ua.es/documentos/construccion_derecho_ambiental.pdf, p. 25. Acesso em: 20.05.2014.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Princípios do Processo Ambiental**. São Paulo: Saraiva. 2005

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Fapesp / Edifurb / Annablume, 2001.

FREITAS, Vladimir Passos de (org.) **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 1998.

GALEANO, Eduardo. **Úselo e tírelo**: el mundo visto desde una ecología latinoamericana. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 2004.

GALVÃO, Flávia Nobre. Desenvolvimento Sustentável & Capitalismo: possibilidades e utopias. **Revista IOB de Direito Administrativo**, n. 12, p. 106 a 119, Dez. 2006.

GARCIA, Romay Conde. **Cadastro Técnico Multifinalitário e os Desafios das Prefeituras**. Disponível em
<http://www.uff.br/sigcidades/images/Romay/CadTec_Sigcidades.pdf> Acesso em 02 nov. 2014.

GEERTZ, Clifford James. **O saber local**: novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução de Vera Mello Joscelyne. 11ª ed. Petrópolis, RJ. 2009.

GÓMES-HERAS, José María García. El problema de una ética del 'medio ambiente'. (*In* GÓMES-HERAS, José María García. **Ética del Medio Ambiente**: Problema, perspectiva, história. Madrid: Tecnos, 1997.) .

GRAU, Eros Roberto. **Ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e Crítica). São Paulo: RT, 1990

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2009.

HONNETH, Axel. **Reconocimiento y menosprecio**: sobre la fundamentación normativa de una teoría social. Traducción de:

Judit Romeu Labayen. Madrid: Safekat S.L., 2009.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2014.

Disponível em:

<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=421130.>>

Acesso em: 4 set. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Censo Demográfico de 2010. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf> .

Acesso em 27 ago. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010.

Disponível em:

<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&id_noticia=2057&busca=1&t=censo-2010-11-4-milhoes-brasileiros-6-0-vivem-aglomerados-subnormais>. Acesso em 14 de abr. 2014.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros. 2012. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/defaulttab_pdf.shtm>. Acesso em: 15 ago. 2014.

KELSEN, Hans Kelsen. Teoria geral do Direito e do Estado.

São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KISS, Alexandre. Droit International de L'Environnement. Paris,

Pedone, 1989.

LEF, Henrique. Epistemologia Ambiental. Trad. Sandra

Valenzuela. 4ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

LEFEBVRE, Henry. O Direito à Cidade. Trad. Rubens Eduardo

Frias, 4ª Ed. São Paulo: Centauro, 2006.

LEFEBVRE, Henri. A Revolução Urbana. Editora UFMG, 1999.

LEFF, Henrique. Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LEITE, José Rubens Morato. Dano ambiental: do individual ao

coletivo extrapatrimonial. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEPETIT, Bernard. Por uma nova história urbana. São Paulo:

Editora da Universidade de São Paulo, 2001

LOMBARDI, Giorgio M. **Contributo Allo Studio Di Doveri Costituzionali**. Milano: Dott. A. Diuffrè Editore, 1967.

LOPORENA ROTA, Demétrio. El derecho al desarrollo sostenible. (*In*: EMBID IRUJO, Antônio (Dir.). **El derecho a un medio ambiente adecuado**. Madrid: Lustel, 2008.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia del riesgo**. Cidade del Mexico: Triana Editores, 1998.

MACKAYE Benton. **An Appalachian Trail**: A Project in Regional Planning. *Journal of the American Institute of Architects* 9 (Oct. 1921): 325-330.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARTINS, Colbert. **Voto** proferido na Comissão de Seguridade Social no Projeto de Lei n. 3769/12. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BF1F822DB484AB652818C7D4B3D421E5.proposicoesWeb1?codteor=1136945&filename=Parecer-CSSF-18-09-2013>. Acesso em 10 set. 2014.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**, São Paulo: Boitempo, 2013

MATIAS, Jefferson Ortiz. **Áreas verdes como elemento da cidade sustentável**. 2006. 120f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) - Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2006.

McHARG, Ian L.. **Design with Nature**. New York: JohnWiley & Sons, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Marcelo Augusto Santana. **O novo Código Florestal e o Registro de Imóveis**. Disponível em: http://www.colegioregistrals.org.br/doutrina_imprime.asp?cod=470. Acesso em 23 ago. 2014.

MELO, Marcelo Augusto de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de direito imobiliário**. Brasília, v. 2, Dez, 2011. Disponível em: <

<http://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-1.pdf> > Acesso em 08 set. 2014.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Política Jurídica**. Florianópolis: OAB/SC - Editora, 2000.

MENDES, Jefferson Marcel Gross. Dimensões da sustentabilidade. **Revista das Faculdades Santa Cruz**, v. 7, n. 2, julho/dezembro, 2009.

MENKES, Monica. **Eficiência energética, Políticas públicas e sustentabilidade**. 2004. 293 f. Tese (doutorado) Universidade de Brasília. Centro de desenvolvimento sustentável, Brasília.

MORIN, Edgar. A educação não pode ignorar curiosidade das crianças. **Entrevista**. Andrea Rangel (entrevistadora) Disponível em: <http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/a-educacao-nao-pode-ignorar-curiosidade-das-criancas-diz-edgar-morin-13631748>. Acesso em 26 ago. 2014.

MUKAI, Silvio Toshiro. **Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos**. 2007. 162 f. Dissertação. (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra (PT): Almedina, 2004.

NALINI, José Renato. **Ética AmbientaI**. Campinas: Milenninum Editora, 2001.

NALINI, José Renato e LEVY, Wilson (cords.). **Regularização Fundiária**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, Prefácio XIII.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro**. 2013. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

NAVEGANTES. Edital n. 01/2009. Disponível em: <<http://www.navegantes.sc.gov.br/arquivos/licitacao/142.pdf>>. Acesso em 03 nov. 2014.

NÓR, Soraya. **Paisagem e lugar como referências culturais – Ribeirão da Ilha – Florianópolis**. 2010. 229 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina.

OLIVEIRA, Cleide de. **Estatuto da cidade e sustentabilidade na perspectiva dos empreendimentos imobiliários**. 2009. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifca Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

Oliveira, Didymea Lazzaris. **O navegantes que eu conto – 2ª Ed-Navegantes**: Papa Terra Editora, 2012.

OLIVEIRA, Lisete A., AMARAL e SILVA, Gilcéia P. do; & ROSSETO, Adriana M. (Org.). **Arquitetura da cidade contemporânea: Centralidade, estrutura e políticas públicas**. Itajaí: Editora Univali, 2011

OSORIO, Letícia. **The World Charter on The Right to the City**. In: *International Public Debates – Urban Policies and the Right to the City*. Paris: UNESCO, pp. 107-110, 2006. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146179M.pdf>>. Acesso em 01 set. 2014.

OST, François. **A natureza à margem da lei**. A ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Procedimento de dúvida no Registro de Imóveis**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 56.

PARDO, Mercedes. El desarrollo. (In BALESTEROS Jesús e PÉRES ADÁN, José (edit.)). **Sociedad y médio ambiente**. Madrid: Editorial Trotta, 2000).

PEREIRA, Elson M. (Org.) **As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente, futuro**, Florianópolis, Ed. Insular, 2011.

PHILIPPI Jr., Arlindo; SAMPAIO, Carlos A. C., & FERNANDES, Valdir. (Org.). **Gestão de natureza pública e sustentabilidade**. São Paulo: Editora Manole. Coleção Ambiental, 2012.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Procedimento de dúvida no Registro de Imóveis**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PASSARELLI, L.L. Retificação do registro de imóveis, regularização fundiária e as zonas especiais de interesse social

(zeis). **Doutrinas Essenciais de Direito Registral**. Brasília, v. 6, Dez, 2011. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-3.pdf>> Acesso em: 09 set. 2014.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho Y Constitucion**. 8ª ed. Madrid: Tecnos, 2003.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PIÑAR MAÑAS, José Luis. El desarrollo sostenibel como principio jurídico. *In*: PIÑAR MAÑAS, José Luis. **Desarrollo Sostenible y protección del medio ambiente**. Civitas: Madrid, 2002.

PODER JUDICIÁRIO, A SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO E HABITAÇÃO, MINISTÉRIO PÚBLICO, PODER LEGISLATIVO. Plano de trabalho para Cooperação entre o Poder Judiciário, a Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, o Ministério Público e o Poder Legislativo. Florianópolis: 2011.

Prefeitura de navegantes- **Unidades de saúde**. Disponível em: <<http://www.navegantes.sc.gov.br/c/unidades-educacao-infantil>> Acesso em: 4 setembro de 2014.

Prefeitura de navegantes. **A Cidade**. Disponível em: <<http://www.navegantes.sc.gov.br/c/a-cidade>>. Acesso em 4 set. 2014.

Prefeitura de navegantes. **Secretária da Educação**. Disponível em: <<http://www.navegantes.sc.gov.br//secretaria-educacao>> Acesso em 4 set. 2014.

Prefeitura de navegantes. **Unidades de educação infantil** Disponível em: <<http://www.navegantes.sc.gov.br/c/unidades-educacao-infantil>>. Acesso em 4 set. 2014.

Prefeitura Municipal de Florianópolis. Projeto Maciço Morro da Cruz. Disponível em <<http://portal.pmf.sc.gov.br/entidades/habitacao/index.php?cms=projeto+macico+do+morro+da+cruz&menu=0>>. Acesso em 29 ago. 2014.

PREIUR, Michel, **Mondialisation et droit de l'environnement**. Actes du 1º Seminaire International de Droit de l'Environnement: Rio + 10. Rio de Janeiro, 24-26 avril 2002.

PRESTES, V. B. et al. **Regularização fundiária**: como implementar. / Ministério Público do Rio Grande do Sul. Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias. 1ª ed. Rio Grande do Sul, 2011.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil. 2008**. 187 f. Dissertação (Mestrado em Instituições do direito do Estado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

Rodota, Stefano. **Il terribile diritto**. Studi sulla proprietà privata. Bolonha (Itália): Il Mulino. 1990.

ROMERO, Marta A. B. (org.). **Reabilitação ambiental sustentável arquitetônica e urbanística**. 2ª ed. Brasília: FAU/UnB, 2009.

ROSA, Lédio. Entrevista. Lar Legal Disponível em: <http://www.amurel.org.br/conteudo/?item=462&fa=1&cd=68188>. Acesso em 27 ago. 2014.

ROSSETO, Adriana Marques, **Proposta de um Sistema Integrado De Gestão do Ambiente Urbano (SIGAU) para o Desenvolvimento Sustentável de Cidades**. 2003, 404 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - PPGEP). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

ROUSSEAU, Jean Jaques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Brasília: Universidade de Brasília, 1989.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. In: STROH, Paulo Yone, (Org.). Tradução: José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SAETA, Fernanda Pereira. **Sustentabilidade urbana**: o desafio da construção de indicadores de sustentabilidade urbana. 2012.

198 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

SALDANHA, Eduardo Ercolani. **Modelo de avaliação da sustentabilidade socioambiental**. 2000. 122 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina Centro Tecnológico. Florianópolis.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2001.

SANTOS, Milton. **Sociedade e Espaço: Formação Espacial como Teoria e como Método**. Espaço e sociedade: Ensaios. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

São Paulo. **Lei Estadual n. 13.557**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei%20n.13.577,%20de%2008.07.2009.htm>>. Acesso em 05 set. 2014.

SÃO PAULO. **Lei Estadual n. 13.579**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei%20n.13.579,%20de%2013.07.2009.htm>>. Acesso em 05 set. 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A relevância do Direito à Cidade na Construção de Cidades Justas, Democráticas e sustentáveis. *In: Direito Urbanístico – Vias jurídica das Políticas Urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, p. 27-61, 2007

SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO E HABITAÇÃO. DIRETORIA DE HABITAÇÃO. Programa Lar Legal. Plano de expansão estadual para regularização fundiária: 2013. Disponível em: <http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/planejamentoterritorial/arquivos/2013/PLANODE_Expansao_Estadual_para_Regularizacao_Fundiaria_para_divulgacao.pdf > . Acesso em 03 fev. 2014.

SEN Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Geovany Jessé Alexandre. **Cidades sustentáveis: Uma nova condição urbana**, 2011. 400 f. Tese (Doutorado em arquitetura e urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2002.

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

STANZIOLA, Ricardo. Rio+20 – Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento: contexto, principais temas e expectativas em relação ao novo “Direito da Sustentabilidade”. **Revista NEJ - Eletrônica**, Vol. 17 - n. 1 - p. 48-69 / jan-abr 2012

STIFELMAN, Anelise Grehs. O Registro de Imóveis e a tutela do meio ambiente. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 69, Jul./Dez/ 2010.

TÖPFER, Klaus, Solidariedade e responsabilidade global pelo meio ambiente e pelo desenvolvimento (*In. A política ambiental da Alemanha a caminho da Agenda 21*. Tradução e revisão: SPERBER S. C. Ltda. Centro de Estudos. São Paulo: Fundação Konrad –Adenauer-Stiftung, 1992.

TRINDADE, Antônio Augusto Cansado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

VARELLA, Marcelo Dias. A Dinâmica e a Percepção Pública de Riscos e a Resposta do Direito Internacional Econômico. *In: Governo dos Riscos*, Varella, Marcelo Dias (ORG.) UNICEUB, Brasília, 2005.

WALD, Arnold. **Curso de Direito civil brasileiro**. Direito das coisas. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

WEBER, Max. **Sociologia del Derecho**. Edición y Estudio preliminar “La racionalidad de Derecho em el pensamiento de Max Weber: teoría e Ideología” a cargo de José Luis Monereo

Pérez – Director José Luiz Monereo Pérez. Granada: Camares, 2001.

ANEXOS

ANEXO I - ENTREVISTA ESTRUTURADA

QUESTIONAMENTOS/ENTREVISTA

Nome:

Telefone:

Naturalidade:

Profissão

Primeiro perguntar se atualmente é proprietário e confirmar se integrou o processo de regularização.

a) O Sr (a). julga importante ter o título (documento) de propriedade do seu lote/casa? O que mudou na sua vida depois do reconhecimento deste direito? Ser proprietário fortalece o vínculo com a comunidade/lugar - Loteamento Onélia?

b) Um documento reconhecendo o direito de uso do imóvel (sem poder vender ou transferir) não seria suficiente?

c) Como foi o processo de regularização imobiliária – pedir para indicar aspectos positivos e negativos, burocracia etc.

d) Como o Bairro é servido com políticas públicas (educação, coleta de lixo, saúde, etc).

ANEXO II - RAZÕES EXPLICITADA NO EDITAL N. 001/2009
(PROCESSO N. 174/2009)

Razões explicitada no edital n. 001/2009 (Processo n. 174/2009) que teve como objeto a contratação de pessoa jurídica capacitada para o desenvolvimento de trabalhos de regularização fundiária ao longo do Município de Navegantes (NAVEGANTES, 2014):

A realidade do sinuoso processo de urbanização do município de Navegantes, que pela formação do grande volume de assentamentos irregulares constitui uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão social/territorial de seus munícipes;

A explosão demográfica verificada neste município, de maneira notável nos últimos 5 anos, explicada pela promessa de empregos diretos e indiretos oriundos principalmente da instalação do grande projeto do Porto de Navegantes;

Que a referida ocupação desordenada insta na implantação da regularização fundiária de forma sustentável aos moldes delineados pela Política Nacional de Regularização Fundiária em desenvolvimento no país para adequar o município à realidade da cidade formal;

Que a administração municipal não teve condições de acompanhar tal intensa e veloz transformação que aconteceu, e continua acontecendo pela extensão de todo o município; Ser de incumbência do Poder Público local a promoção da política de desenvolvimento urbano, objetivando o pleno ordenamento das funções sociais da cidade e do território como um todo, de forma a garantir o bem-estar de suas populações, consoante inteligência do artigo 182 da Constituição Federal;

A urgência da implementação de um plano eficaz, e que de maneira precisa, ágil, fundamentado em salutar bom senso, (i) assegure o direito à moradia àqueles que poderão consolidar-se onde será possível/permitido; (ii) remova de maneira ordenada e consciente e de acordo com os programas municipais

disponíveis as famílias ocupantes de locais de risco, impedimento ou inapropriado; (iii) garanta o cumprimento da função social da propriedade, assim estancando a questão da referida informalidade conferida por toda a extensão de Navegantes, e da mesma forma solucionando a inegável problemática constituída – o que reflete em benefício direto para o município como um todo;

Que a regularização fundiária – por meio de seus planos e programas – é a forma de viabilizar a busca ao reconhecimento constitucional do direito social de moradia, materializados através de diversos instrumentos jurídicos, dentre os quais ressalta-se as ferramentas previstas no Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/01), para regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais de titularidade pública e/ou privada;

Que a Regularização Fundiária é a maneira de reconhecimento de segurança da posse, de promoção de integração sócio-espacial das áreas e comunidades, de diminuição da pobreza social e uma condição de enfrentamento do enorme passivo sócio-ambiental gerado ao longo dessas décadas de crescimento urbano intenso nas cidades brasileiras;

Que o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina já no ano de 1999 criou o “Provimento nº37/99”, transformado em agosto de 2008 na resolução nº11/08, instituindo o Projeto “Lar Legal”, que tem por escopo a regularização do registro de imóveis urbanos e urbanizados loteados, desmembrados, fracionados ou não;

Que pelo acertado instrumento criado, o Tribunal de Justiça municiou o Estado de Santa Catarina e seus municípios com uma poderosa ferramenta que aplicados em perfeita consonância com os referidos instrumentos previstos pela Legislação Federal, possibilitará o combate à referida “marginalização” desta parcela da população afetada, decorrentes da irregularidade fundiária

O Estado Democrático de Direito, em que a plenitude do exercício da cidadania, pelo resguardo dos valores mínimos da dignidade humana, avulta com um de seus autênticos objetivos

fundamentais, bem como que a Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é integrante, estabeleceu convenção no sentido de que a moradia constitui-se em direito social fundamental do cidadão, e que, igualmente, a Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, incluiu entre os preceitos da Constituição Federal do Brasil a moradia como direito social fundamental;

As diretrizes, os princípios e os instrumentos jurídicos, políticos e técnicos estabelecidos pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), que fixa normas de ordem pública e interesse social reguladoras do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, e, ainda, pela Resolução do Tribunal de Justiça que preceitua o Projeto Lar Legal e demais normas vigentes aplicáveis à disciplina da ocupação e do uso do espaço urbano;

Que o Estatuto das Cidades estabelece, como uma de suas diretrizes, a regularização fundiária e urbanização, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população envolvida e as normas ambientais (art. 2º, XIV);

A falta de possibilidade por parte da administração pública municipal em realizar e tampouco custear os procedimentos técnicos, os quais serão arcados pelos moradores contemplados e que entendam por bem participar do Plano de Regularização que se desenvolverá pelo município;

Que os valores serão previamente determinados pela administração pública, e cuja forma de pagamento será adequada à realidade dos municípios contemplados;

A intenção e a concreta possibilidade do município desenvolver formas de incentivos e benefícios que viabilizarão a participação de todos no Plano de Regularização Fundiária em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 10.257/2001;

Que o Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, representado pela coordenadoria do Programa Lar Legal, e em específico pela D. Juízo da Comarca declinaram a posição em favor do desenvolvimento da Regularização Fundiária nos termos apresentados no Plano de Regularização desenvolvido pela administração municipal;

O direto e efetivo ganho de todos pela execução da Regularização Fundiária no município de Navegantes nos termos delineados no Plano de Regularização específico desenvolvido, seja para os munícipes contemplados, seja para os demais pela valorização do município como o todo, bem como para administração pública pelo correto cadastramento e demais procedimentos pertinentes e necessários para uma saudável e correta gestão administrativa;

ANEXO III - SENTENÇA DO PROCESSO N. 135.10.006810-7

ANEXO IV – RESOLUÇÃO N. 08/2014 DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DE SANTA CATARINA – LAR LEGAL

ANEXO V – PROJETO DE LEI DO PRONARIM – PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS URBANOS.

ANEXO VI – CERTIDÃO DE INTEIRO TEOR DE ALGUMAS
MATRÍCULAS GERADAS PELA REGULARIZAÇÃO
REGISTRAL IMOBILIÁRIA E MATRÍCULA MÃE (MATRÍCULA
DO IMÓVEL ÚNICO ANTES DA REGULARIZAÇÃO)