

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE DOUTORADO INTERDISCIPLINAR EM  
CIÊNCIAS HUMANAS**

**ZENILDO BODNAR**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS SEUS REFLEXOS NA  
CIDADE SUSTENTÁVEL**

Florianópolis  
2017



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM  
CIÊNCIAS HUMANAS**

**ZENILDO BODNAR**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS SEUS REFLEXOS NA  
CIDADE SUSTENTÁVEL**

Tese produzida no programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas. Área de concentração Sociedade e Meio Ambiente. Linha de pesquisa Desenvolvimento, Conflitos e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Eunice Sueli Nodari

Co-Orientadora: Profa. Adriana Marques Rossetto

Florianópolis  
2017

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

Bodnar, Zenildo

A regularização fundiária e os seus reflexos na cidade sustentável / Zenildo Bodnar ; orientadora, Profa. Dra. Eunice Sueli Nodari; coorientadora, Profa. Adriana Marques Rossetto - SC, 2017. 200 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Ciências Humanas. 2. Meio Ambiente. 3. Direito à cidade sustentável. 4. Regularização fundiária. 5. Epistemologia interdisciplinar. I. Nodari, Profa. Dra. Eunice Sueli. II. Rossetto, Profa. Adriana Marques. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas. IV. Título.

Zenildo Bodnar

## **A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS SEUS REFLEXOS NA CIDADE SUSTENTÁVEL**

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de Doutor em Ciências Humanas e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas.

Florianópolis, 17 de abril de 2017.

---

Prof(a). Tereza Kleba Lisboa, Dra.  
Coordenadora do Curso

### **Banca Examinadora:**

---

Prof(a). Eunice Sueli Nodari, Dra.  
Orientadora  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

---

Prof. José Isaac Pilati, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

---

Prof. Luiz Fernando Scheib, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

---

Prof(a). Lisa Fernanda Sedrez, Dra.  
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

---

Prof. Márcio Ricardo Staffen, Dr.  
Faculdade Meridional de Passo Fundo – IMED

---

Prof(a). Elizete Lanzoni Alvez, Dra.  
Tribunal de Justiça de Santa Catarina – TJ - SC

Aos meus filhos Caroline e Victor com muito AMOR!!



## AGRADECIMENTOS

Nossas conquistas representam não apenas o resultado de um esforço individual, mas também o produto de uma conjunção sinérgica de apoios absolutamente decisivos e fundamentais.

Nesta perspectiva, deixo meu especial agradecimento para a Professora Doutora Eunice Sueli Nodari, orientadora deste trabalho, que gentilmente aceitou a orientação e com absoluta competência auxiliou e incentivou na construção deste trabalho. Seus ensinamentos, exemplo de vida, competência acadêmica, entusiasmo pela História Ambiental e pelos temas do meio ambiente, transformaram positivamente a minha vida. Muito obrigado de coração!!

Minha gratidão também para a Professora Doutora Adriana Marques Rossetto, co-orientadora desta tese, pelos preciosos subsídios, estímulo e ajuda nesta caminhada acadêmica, especialmente nos temas do urbanismo.

Com muito amor também deixo o meu muito obrigado para a minha Mãe Maria Havrelhuk Bodnar por tudo o que fez e faz para que eu encontre a realização plena nas mais diversas perspectivas desta vida, inclusive pelo indispensável auxílio nas minhas atividades profissionais nos períodos de ausência como Oficial Substituta.

Registro meu especial agradecimento, também como expressão do meu amor, à minha esposa Roberta que tanto contribuiu na realização deste sonho, inclusive com a tradução do resumo para o italiano.

Meu obrigado também para o meu Padrinho de casamento Jean Marcelo Simão, Professor de Stricto Sensu em Computação da UTFPR-CTBA, por toda amizade, companheirismo, troca de ideias sobre os temas desta tese na perspectiva interdisciplinar e cuidadosa revisão da tradução do resumo em inglês.

Registro também minha gratidão para todos os docentes do Programa de Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas da UFSC por todos os ensinamentos e pelo estímulo para pensar e compreender os temas complexos da atualidade a partir de uma perspectiva mais cheia de vida - interdisciplinar!



## RESUMO

A tese apresenta como objeto a análise da regularização fundiária como instrumento de concretização da cidade sustentável a partir de uma perspectiva epistemológica interdisciplinar. Justifica-se na crescente informalidade urbana, na baixa efetividade dos direitos fundamentais e na deficiência das estratégias de governança pública e de resolução de conflitos para contextos de vulnerabilidade social e ambiental. Trata-se de pesquisa qualitativa, com uso de documentação indireta, desenvolvida a partir da utilização do método indutivo. O objetivo geral da pesquisa busca avaliar as condições e possibilidades da produção do conhecimento para a implementação de estratégias de governança urbana que possibilitem o direito fundamental à cidade, destacadamente a partir da regularização fundiária sustentável no contexto da atual sociedade de risco. A abordagem da tese inicia com a caracterização geral do meio ambiente e sustentabilidade no contexto da sociedade de risco a partir de uma epistemologia interdisciplinar. Esta abordagem prossegue apresentando a relação entre aspectos fundamentais da cidade sustentável (ecológicos, econômicos, políticos, sociais e espaciais) enquanto elementos integrantes do planejamento urbano e da boa governança. Por fim, ela caracteriza o direito de propriedade e sua relação com o direito fundamental à cidade sustentável e a regularização fundiária no contexto da governança urbana a partir do Estatuto da Cidade. A tese traz como contribuição a adoção de metodologias e instrumentos de prevenção e resolução de conflitos urbanos com maior potencial para acolher conhecimentos e saberes de base cognitiva interdisciplinar como a avaliação ambiental estratégica e a realização de audiências públicas.

**Palavras-chave:** Meio Ambiente. Direito à cidade sustentável. Regularização fundiária. Epistemologia interdisciplinar.



## ABSTRACT

The thesis presents as subject the analysis of the land regularization as a concretization instrument of the sustainable city from an interdisciplinary epistemological perspective. It is justified by the increasing urban informality, the low effectiveness of fundamental rights, and the lack of public governance and conflict resolution strategies for contexts of social and environmental vulnerability. It is a qualitative research, which uses indirect documentation and is developed from the use of the inductive method. The general aim of the research is to evaluate the conditions and possibilities of knowledge production for the implementation of urban governance strategies that make possible the city fundamental rights, especially from the sustainable land regularization in the context of the current risk society. The approach begins with the general characterization of the environment and the sustainability in the context of the risk society from an interdisciplinary epistemology. This approach evolves by presenting the relation of fundamental aspects of sustainable city (ecological, economic, political, social, and spatial aspects) as integral elements of urban planning and suitable governance. Finally, it takes into account the property right and its relationship with the sustainable city fundamental rights and land regularization in the context of urban governance based on the city statute. As the contribution, the thesis establishes the adoption of methodologies and instruments for the prevention and resolution of urban conflicts with greater potential to receive formal and informal knowledge of interdisciplinary cognitive basis such as the strategic environmental assessment and the holding of public hearings.

**Keywords:** Environment. Right to Sustainable City. Land Regularization. Interdisciplinary Epistemology.



## RIASSUNTO

L'oggetto di questa tesi é l'analisi della regolarizzazione fondiaria come strumento per a'attuazione della città sostenibile a partire de un punto di vista epistemologico interdisciplinare. Viene giustificata dalla crescente informalità urbana, dalla scarsa efficacia dei diritti fondamentali e dalla mancanza di strategie per la governance pubblica e per la risoluzione dei conflitti in contesti di vulnerabilità sociali e ambientali. È una ricerca qualitativa, basata su documentazione indiretta, condotta attraverso il metodo induttivo. L'obiettivo generale della ricerca è quello di valutare le condizioni e le possibilità di produzione di conoscenza per l'attuazione delle strategie di governance urbana che consentono il diritto alla città, attraverso la regolazione dell'uso del territorio in chiave sostenibile nel contesto dell'attuale società del rischio. Il percorso di studio inizia con la caratterizzazione generale dell'ambiente e della sostenibilità nel contesto della società del rischio a partire da un'epistemologia interdisciplinare; segue presentando la relazione tra i vari aspetti fondamentali della città sostenibile (ecologica, economica, politica, sociale e di spazio) come elementi integranti della pianificazione urbana e del buona governance; caratterizza i diritti di proprietà il suo rapporto con il diritto fondamentale alla città sostenibile e la regolarizzazione fondiaria nel contesto della governance urbana a partire dallo Statuto della Città. Alla fine, propone l'adozione di metodologie e strumenti per la prevenzione e risoluzione dei conflitti urbani, più portati ad accogliere le conoscenze e i saperi di tipo interdisciplinari come la Valutazione Ambientale Strategica e la realizzazione de audizioni pubbliche.

**Parole chiave:** Ambiente. Diritto alla città sostenibile. Regolarizzazione fondiaria. Epistemologia interdisciplinare.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Maciço Morro da Cruz - Florianópolis.....	82
Figura 2 - Delimitação geográfica do Maciço Morro da Cruz.....	83
Figura 3 – Área de risco no Maciço Morro da Cruz – Florianópolis/SC .....	84
Figura 4 – Deslizamento no Morro da Mariquinha – Florianópolis/SC. Dezembro de 2011.....	84
Figura 5 – Conflitos decorrentes da ocupação em área de preservação permanente no Maciço Morro da Cruz em Florianópolis - SC .....	85



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E NA CONCRETIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE</b> .....	<b>31</b>
1.1 A PRODUÇÃO INTERDISCIPLINAR DO CONHECIMENTO NAS CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS .....	31
1.2 A SOCIEDADE DE RISCO E GLOBALIZAÇÃO .....	35
1.3 PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE: CONTEÚDO E SIGNIFICADO .....	42
1.4 A EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR DA SUSTENTABILIDADE .....	49
<b>CAPÍTULO 2 - A CIDADE E O DIREITO À CIDADE A PARTIR DE UMA EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR EMANCIPATÓRIA</b> .....	<b>63</b>
2.1 EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR EMANCIPATÓRIA DA CIDADE .....	64
2.2 O DIREITO À CIDADE E A CONTRIBUIÇÃO DE HENRI LEFEBVRE .....	72
2.3 DIMENSÃO JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL .....	74
2.4 CIDADES INFORMAIS, SEGREGAÇÃO SOCIAL E ESPACIAL E SONEGAÇÃO SISTEMÁTICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	79
2.5 GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO URBANO .....	89
<b>CAPÍTULO 3 - PROPRIEDADE URBANA FUNCIONALIZADA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA</b> .....	<b>101</b>
3.1 COMPREENSÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PROPRIEDADE .....	101
3.2 FUNÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL DA PROPRIEDADE URBANA .....	106
3.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL .....	114
3.4 SISTEMA REGISTRAL, DIREITO DE PROPRIEDADE E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE .....	123
<b>CAPÍTULO 4 - ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR NA PREVENÇÃO E TRATAMENTO DE CONFLITOS AMBIENTAIS</b>	

<b>URBANOS E NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL.....</b>	<b>143</b>
4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS CONFLITOS AMBIENTAIS URBANOS .....	144
4.2 COMPLEXIDADE, TÉCNICA E DIREITO .....	146
4.3 PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA GOVERNANÇA URBANA: CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	153
4.4 AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO QUE POTENCIALIZA A APLICAÇÃO DA INTERDISCIPLINARIEDADE .....	158
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>167</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>175</b>

## INTRODUÇÃO

O ambiente urbano apresenta como nota característica a quantidade e a complexidade das relações. A intensidade da vida humana urbana também desencadeia impactos mais expressivos ao ambiente natural. Tudo conlamba para a necessidade de novas estratégias de governança e decisões mais ancoradas cientificamente a partir de novas formas de produção e inter-relação do conhecimento.

Por este motivo, a abordagem que se pretende encetar nesta tese será necessariamente interdisciplinar. Envolverá conhecimentos do direito, urbanismo, história, sociologia, geografia crítica, economia, antropologia e filosofia do direito. Acolhe-se o entendimento no sentido de que as disciplinas fechadas dificultam 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, 2016).

Um dos principais objetivos desta pesquisa será o de perceber e compreender a cidade contemporânea, nas suas múltiplas relações (ambientais, sociais, políticas, históricas, econômicas, espaciais e culturais), sempre com foco na regularização fundiária sustentável enquanto um dos instrumentos de gestão do risco urbano e de boa governança.

Apesar do destaque dado à regularização fundiária, 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 à moradia enquanto destinação com o requisito social e assim atender em a função social da cidade.

Serão adotadas as ponderações críticas de Enrique Leff como suporte teórico essencial; seu destaque para uma necessária visão sistêmica, pensamento holístico e importância da interdisciplinariedade<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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*

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 quanto ao enfoque interdisciplinar Bernard Lepetit (2001, p. 27), trabalha a cidade como objeto complexo e defende 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 Leff 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, uma necessária visão interdisciplinar.

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). 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).

Ainda em termos metodológicos é importante registrar que a pesquisa terá base jurídica, mas sempre buscará apropriar aportes do urbanismo, da história ambiental, da geografia crítica, da sociologia o que também conferirá maior enfoque interdisciplinar e potencializará a originalidade e o ineditismo indispensáveis na tese.

---

*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.* Essa perspectiva de produção do conhecimento repercute intensamente e de forma positiva até mesmo na teoria direito e da justiça.

Nesta perspectiva, por exemplo, a cuidadosa compreensão da noção de espaço da geografia crítica também 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 seres humanos e comandam a prática social. A *praxis*, ingrediente fundamental da transformação da natureza humana, é um dado sócioeconômico, mas é também tributária dos imperativos espaciais. É oportuno registrar que âmbitos de democracia participativa direta acontecem com maior intensidade nos espaços locais, ainda que não se desconsidere a vocação espacialmente planetária dos bens ambientais e o contexto federativo no compartilhamento solidário de responsabilidades na proteção e defesa do meio ambiente.

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.

Quanto à delimitação temática o enfoque da pesquisa será o estudo do ambiente urbano com destaque aos contextos de vulnerabilidade social e ambiental, colisão de direitos fundamentais como a propriedade e o meio ambiente, nos quais devem ser empreendidas estratégias adequadas de boa governança como a regularização fundiária sustentável. Pois se entende que as estratégias de governança e a tomada de decisões nestes locais são as quais mais desafiam aportes cognitivos interdisciplinares.

É nos ambientes vulneráveis que direitos fundamentais básicos do ser humano, como moradia, propriedade, saúde, meio ambiente estão mais expostos e exigem a articulação de políticas públicas e instrumentos de governança para a melhoria global a qualidade de vida em todas as suas dimensões. A regularização fundiária sustentável pode ser um dos principais instrumentos para a acolhida desta multiplicidade de direitos.

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”* (2016, p. 11), sendo que a

totalidade deste número também não possui regularidade formal. Este drama social é decorrência e repercute diretamente em práticas adotadas no planejamento urbano e estratégias de boa governança.

De acordo com, Desembargador Lédio Rosa, Coordenador do Programa de Regularização Fundiária no Judiciário em Santa Catarina, *chegamos a índices absurdos de irregularidade fundiária*. Navegantes, por exemplo, 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, 2016). O critério utilizado para considerar a irregularidade fundiária foi apenas a falta de registro imobiliário.

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

É deste contexto que surge a problematização central da pesquisa que se pretende desenvolver. 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 nas zonas costeiras 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, tendo em vista o alto impacto físico-espacial e ambiental das cidades e na condição de vida de grande parcela de sua população.

Este cenário desafiante justifica a realização de novos estudos, conducentes a uma reflexão crítica acerca das estratégias de regularização fundiária sustentável numa perspectiva interdisciplinar, bem como do conjunto de políticas públicas relacionadas que estão sendo empreendidas.

A regularização fundiária não é tema novo, mas comporta e requer novas abordagens, especialmente pela sua dimensão necessariamente interdisciplinar e sustentável, pela sua

repercussão direta na gestão do risco urbano, no exercício de direitos fundamentais como moradia, meio ambiente e propriedade, dentre outros.

A 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 na sua própria definição legal. Eis o teor do artigo 46.

**Art. 46** A regularização como 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.

Reforça a importância e atualidade do tema a própria edição recente da Medida Provisória 729 de dezembro de 2016 que trata da regularização fundiária rural e urbana e promove diversas alterações na ordem jurídica atualmente em vigor.

Empreender estudos sobre as relações entre meio ambiente urbano, estratégias de governança e gestão do risco urbano numa perspectiva interdisciplinar, é oportuno e necessário, tendo em vista também a quantidade de institutos e políticas públicas previstas no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) diretamente relacionadas com a regularização fundiária sustentável. Merece especial realce o seu grande alcance e importância social, considerando especialmente o fato de serem as populações mais vulneráveis as principais envolvidas.

A partir desta delimitação, problematiza-se a pesquisa em duas perspectivas: a) 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 fundiária sustentável; b) na perspectiva da produção do conhecimento qualificado, a maioria das decisões envolvendo o tema da regularização fundiária ainda não é tomada a partir de uma perspectiva interdisciplinar, integrada, sistêmica e holística.

Esta problemática, assim decomposta, relaciona-se diretamente com aspectos fundamentais da cidade sustentável como equilíbrio ecológico, governança urbana e inclusão social e função social da propriedade.

Como **pressuposto ou hipótese provisória** para a pesquisa indica-se: a falta de regularização fundiária plena contribui com a insustentabilidade urbana e dificulta o exercício dos direitos fundamentais, e somente é possível implementar regularização fundiária sustentável a partir de uma base epistêmica necessariamente interdisciplinar.

A partir destes elementos, apresenta-se a **pergunta de partida**: quais são as condições e pressupostos, especialmente no plano da produção qualificada do conhecimento, para que a regularização fundiária possa ser qualificada como sustentável e efetivamente contribua para a construção da cidade sustentável (urbanidade)?

Assim contextualizado, apresentam-se os **objetivos da pesquisa**: a) **geral**: avaliar as condições e possibilidades da produção do conhecimento para a implementação de estratégias de governança urbana que possibilitem o direito à cidade, destacadamente a partir da regularização fundiária sustentável no contexto da atual sociedade de risco; b) **específicos**:

- 1) Entender meio ambiente e sustentabilidade no contexto da sociedade de risco e, a partir de uma epistemologia interdisciplinar;
- 2) Compreender a relação entre aspectos fundamentais da cidade sustentável (ecológicos, econômicos, sociais e espaciais) enquanto elementos integrantes do planejamento urbano e da boa governança;
- 3) Caracterizar o direito de propriedade e sua relação com o direito fundamental à cidade sustentável e com a regularização fundiária no contexto da governança urbana a partir do Estatuto da Cidade;
- 4) Propor técnicas e formas de produção de conhecimento interdisciplinar para qualificar as decisões no tema da regularização fundiária sustentável, inclusive judiciais.

Quanto à teorização de base desta pesquisa, notadamente para a compreensão da cidade e mais especificamente do direito à cidade utilizar-se-ão como ponto de partida os aportes teóricos de Henri Lefebvre, dentre outros autores clássicos sobre o tema.

Este afazer será 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 será 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. Yu-Fu Tuan denomina esta sensação de topofilia como “elo afetivo entre a pessoa e o lugar, o ambiente físico” (TUAN, 2012, p.05). Trata-se também da necessária 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 noção de ‘cidade sustentável’ conforme Ascelrad *instaura uma nova cena de enunciação, onde uma trama de múltiplos personagens e falas intercruzadas 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 deverá 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) são 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), Rolnik (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.

Uma das categorias centrais desta tese será a categoria vulnerabilidade. Como critério orientador, adota-se a caracterização de vulnerabilidade apresentada por Sedrez e

Miraglia no sentido de que a “vulnerabilidade deve ser entendida de uma forma ampla, uma categoria historicamente construída que depende de múltiplos fatores, ao mesmo tempo diversos e interdependentes” (SEDREZ e MIRAGLIA, 2006. p. 46). Nesta pesquisa, entende-se por vulnerabilidade a violação sistemática de direitos fundamentais a partir de uma perspectiva holística e multidimensional.

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” (NALINI, 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 à **relevância social da pesquisa**, indica-se a necessidade de uma abordagem interdisciplinar acerca desta realidade social crítica que se desenvolve em paralelo ou à margem da lei, e impacta no planejamento urbano, na boa governança, no exercício pleno da cidadania e na fruição dos direitos fundamentais. Também no que atine à **relevância científica** a pesquisa é justificada pela forma de abordagem que buscará aproximar temas comuns ao direito, urbanismo, história, geografia, economia, filosofia do direito e sociologia a partir de uma análise interdisciplinar.

A tese está dividida em quatro capítulos. Inicia abordando no primeiro capítulo a epistemologia interdisciplinar na proteção do meio ambiente e na caracterização da sustentabilidade com a contextualização da tutela do meio ambiente na atual sociedade de risco, destacando-se a importância da sustentabilidade nas dimensões social, política, econômica, ambiental e espacial.

No segundo capítulo sobre a cidade e o direito à cidade a partir de uma epistemologia interdisciplinar emancipatória a abordagem está concentrada no direito à cidade a partir de uma epistemologia interdisciplinar emancipatória. A ideia é destacar que o direito à cidade apresenta significado amplo e múltiplas relações e a sua adequada compreensão requer uma base cognitiva apropriada.

Prossegue no terceiro com a propriedade urbana

funcionalizada e a regularização fundiária no qual se implementa uma análise histórica e crítica do direito de propriedade, destacando-se a sua função social e ambiental para situar a regularização fundiária como um dos principais instrumentos de governança urbana.

Por fim, o quarto capítulo é dedicado a abordagem interdisciplinar na prevenção e tratamento de conflitos ambientais urbanos e na regularização fundiária sustentável. Neste buscam-se propor técnicas e critérios decisórios para conflitos urbanos a partir de base cognitiva interdisciplinar, com foco na regularização fundiária sustentável. E termina com a conclusão na qual é apresentada uma síntese propositiva com a intenção de contribuir com o desenvolvimento teórico dos temas abordados e também o de fomentar novas pesquisas, sem a pretensão de exaurir temas complexos e com múltiplas relações nos mais diversos campos do saber humano.



## **CAPÍTULO 1 - A EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E NA CONCRETIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE**

A perspectiva teórica da presente tese está ancorada basicamente em duas categorias essenciais: meio ambiente e sustentabilidade. Compreender com profundidade estes temas centrais a partir de uma perspectiva epistemológica interdisciplinar é o objetivo inicial e o foco deste primeiro capítulo.

### **1.1 A PRODUÇÃO INTERDISCIPLINAR DO CONHECIMENTO NAS CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

O postulado da segmentação, característico do método cartesiano, é notoriamente insuficiente e inadequado para abarcar as complexas demandas por conhecimento científico na atualidade.

A complexidade é a grande característica desafiadora das ciências nos novos tempos e requer novas atitudes epistemológicas mais versáteis e aptas para respostas mais adequadas ou pelo menos novas questões problematizadoras, mais consequentes em termos sociais e humanos.

Conforme observa Morin (2005, p. 490) fazer ciência em complexidade, portanto, não é pretender substituir a diferença pelo holismo, numa espécie de totalitarismo epistemológico. A complexidade não substitui, não descarta, não extingue o pensamento da ciência simplicista, mas sim vai agregar, integrar aquilo que o conhecimento disciplinar não consegue tratar adequadamente (MORIN, 2011).

A complexidade é invisível na divisão disciplinar do real a concepção ontológica da disciplina, ao não se comunicar com outras disciplinas gera um fechamento em si, circunstância esta que naturalmente desintegra a complexidade. Exige a compreensão das relações entre o todo e as partes, pois é fundamental que se conheça o todo a partir da sua interação e combinação dinâmica.

O saber compartimentado, organizado e sistematizado em disciplinas, cumpriu sua função histórica, mas hoje é claramente insuficiente e em certa medida mais aliena do que educa no sentido mais pleno e nobre do termo. Afinal, o adestramento, produzido pelo sistema tradicional de ensino, habilita o cidadão

para ter muito mais atitudes de separação do que para a conexão. Ligação, vínculo ou amarra indispensável e necessária para a empatia e solidariedade enquanto construtos da sustentabilidade.

Conforme entrevista, Morin (2014) afirma que a 'transdisciplinaridade' é o que possibilita, através das disciplinas, a transmissão de uma visão de mundo mais complexa. E esta conclusão encontra respaldo em inúmeros pensadores da atualidade a exemplo de Enrique Leff (2005) que destaca a necessária visão sistêmica, pensamento holístico e importância da interdisciplinariedade como estratégias epistemológicas da atualidade. Nesse sentido também foi a conclusão de Joana Pedro (2015), em entrevista recente afirmou que a interdisciplinaridade busca "criar passarelas entre diferentes disciplinas e permitir que a pessoa abra horizontes e não fique só na sua especialidade".

Para os objetivos desta tese não será estabelecida distinção entre as categorias interdisciplinaridade, transdisciplinaridade, pelo fato de ainda não haver consenso doutrinário a respeito, nem precisão terminológica. Alguns autores inclusive preferem as expressões pós-disciplinaridade ou supra-disciplinaridade (Sayer 2000). Porém, deve-se advertir que estas categorias não se confundem com conhecimento multidisciplinar, este sim caracterizado pela ausência de troca ou fusão de métodos e estratégias de cognição, ou seja, a multidisciplinaridade representa apenas os olhares múltiplos a partir de enfoque exclusivo do campo de cada disciplina a respeito de um fenômeno comum.

Ao advertir a natureza polissêmica da categoria interdisciplinar, Vieira (2015) conclui que na verdade são "lógicas ou racionalidades diferentes dialogando umas com as outras".

A partir de instigante análise histórica Sayer (2000, p. 88) utiliza a expressão pós-disciplinaridade e avalia que hoje deve ser celebrado o declínio das disciplinas e o desenvolvimento de estudos pós-disciplinares. Com elevada habilidade persuasiva o sociólogo da Universidade de Cambridge na Inglaterra apresenta como características negativas do conhecimento disciplinar o fato de ser: paroquial e imperialista. Paroquial pela incapacidade de ver além das questões colocadas pela própria disciplina e imperialista por tentar reivindicar territórios ocupados por outras como própria. Estas características estão relacionadas, pois inibem o pensar fora da estrutura de uma única disciplina. A delimitação rígida de fronteiras com enfática negativa de problemas a serem resolvidos

fora dos confins demarcados. Adverte que trocas interdisciplinares podem ter agendas ocultas ou tentativas de participante de elevar seu estatuto ou prestígio da sua teoria. Enfatiza que a pesquisa pós-disciplinar não pode ser compreendida apenas como singela fuga das restrições disciplinares, pois devem emergir a partir do esquecimento das disciplinas e as ideias e inovações devem se identificar com a aprendizagem e não com disciplinas. Cita como exemplo de estudo autenticamente pós-disciplinar o livro de David Harvey *A condição pós-moderna* (Harvey 1987). Concluiu que o imperialismo e o paroquialismo disciplinar são prejudiciais às ciências sociais e que devemos indisciplinar a nós mesmos, não como uma desculpa para o diletantismo, mas como uma forma de alcançar uma compreensão mais coerente do mundo social a partir da pós disciplinariedade.

A interdisciplinaridade deve ser compreendida com resultado da evolução histórica e intensa mudança paradigmática. Segundo Nicolescu (2008, p. 63) “[...] quando nossa visão de mundo muda, o mundo muda. Na visão transdisciplinar<sup>2</sup>, a Realidade não é apenas multidimensional, é também multirreferencial”. Quanto ao enfoque interdisciplinar Bernard Lepetit (2001, p. 27), trabalha esta abordagem “como um processo controlado de empréstimos recíprocos”.

Exatamente por esta força paradigmática transformadora é que a interdisciplinaridade não deve ser interpretada apenas como mais um método que opera na borda das disciplinas, mas sim como uma nova estratégia epistemológica que amplia os horizontes do saber.

Como pondera Minella (2010) “no lugar das disciplinas tenho preferido o não lugar das interdisciplinaridades” exatamente por reconhecer a necessidade de ampliação das fronteiras do conhecimento, pois é para além da borda que está a inovação e o inédito que pode contribuir efetivamente com o desenvolvimento da ciência.

Esse elevado potencial da epistemologia interdisciplinar acolhe de maneira mais adequada categorias complexas como fenômeno urbano, sustentabilidade, dentre outras categorias

---

<sup>2</sup> Este autor utiliza a expressão transdisciplinar com o mesmo significado de interdisciplinar conforme defendido nesta tese. Assim, para melhor compreensão da ideia da citação, sugere-se que a expressão transdisciplinar aqui seja entendida como interdisciplinar.

essenciais desta tese. Também fornecerá subsídios muito mais densos e substanciosos para ancorar decisões em cenários de risco e intensa colisão de direitos fundamentais conforme será destacado no último capítulo.

Ao analisar a interdisciplinaridade como desafio teórico e prático, Selvino Assmann (2015) apresenta esclarecedora reflexão no sentido de que:

Convém salientar que, por um lado, a interdisciplinaridade é vista como solução, mas, por outro, percebemos que a interdisciplinaridade é um problema a enfrentar, e pode até ser um fator de confusão quando se fala de pesquisa, de ensino, e mesmo de educação. Tornando-se com alguma frequência uma palavra mágica ou sedutora, um modismo, um termo usado sem qualquer critério, a interdisciplinaridade pode ensejar ou corresponder a uma crítica despropositada a toda investigação disciplinar e a todo ensino disciplinar, cujos frutos históricos nunca podem ser menosprezados. Além disso, pode levar a uma acomodação frente às dificuldades inerentes a qualquer busca de compreensão de fenômenos naturais e humanos, em vez de constituir um esforço ainda maior para compreender o real. Não podemos esquecer que, pelo próprio nome, o “interdisciplinar” só pode ter sentido como sucedâneo ou tendo como pressuposto algo “disciplinar”. Foi a partir de um sentimento e constatação de que as leituras e as soluções disciplinares não bastam ou não são as melhores que surge com força cada vez maior o desejo e a necessidade de novas leituras e novas soluções para os problemas enfrentados.

Essa percepção evidencia de forma contundente a necessidade da superação da visão disciplinar do conhecimento, especialmente num cenário de complexidade do mundo atual.

A falta de uma perspectiva interdisciplinar para a compreensão adequada do meio ambiente e da sustentabilidade, poderá contribuir ainda mais com a artificialização destas

categorias. Afinal, como adverte Santos “a natureza artificializada marca uma grande mudança na história humana da natureza. Agora, com uma tecnociência, alcançamos o estágio supremo dessa evolução” (1994, p. 16). E ensina que para que se possa alcançar a uma interdisciplinaridade válida precisamos partir de metadisciplinas que conduzam à visão sistemática e pondera que isso não exclui as especializações que continuam necessárias (1994, p. 02 e 03).

Conforme Maturana a interdisciplinaridade é uma abordagem na qual temos liberdade de olhar do outro lado sem sermos acusados de estarmos pisando onde não devemos (1999, p.104). Aduz que “aprendemos a ser aprisionados pelas disciplinas. Porque a palavra disciplina é uma palavra interessante, que se refere à ordem apropriada de fazer algo” (1999, p. 105).

Quanto aos desafios metodológicos para implementar a interdisciplinaridade, apresentada muitas vezes até como objeção, Krischke (2010, p. 74) propõe que a atividade interdisciplinar não necessita de consensos de caráter doutrinário, mas apenas o recurso à “interface temática, que facilitem avaliar comparativamente a contribuição das diferentes abordagens ao conhecimento de determinado tema”. Estas interfaces esclarecem também os limites internos das abordagens e que, na lógica do respectivo campo do saber, limitaria o conhecimento do tema, tudo sem deixar de valorizar a seriedade e consistência de cada abordagem. Essa percepção evidencia que é possível que os saberes disciplinares acolham métodos mais versáteis e abertos para novas formas de produção do conhecimento.

Segundo CUNHA, (2010, p. 167), 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. É exatamente esse o grande desafio lançado nesta pesquisa.

Apresentada a base epistemológica da construção da caminhada da tese, a trajetória prossegue com a contextualização espacial e política na qual o tema está inserido.

## 1.2 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 fundamentais<sup>3</sup>, 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 consequência 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 consequências 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 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).

A percepção do risco também projeta efeitos diretos e contudentes no cenário urbano e na sua sustentabilidade. Lise Sedrez e Miraglia, em interessante análise feita a partir da teoria

---

<sup>3</sup> São valores ou direitos protegidos juridicamente pela Constituição e que uma vez descumpridos possibilitam o controle judicial. O meio ambiente é um exemplo.

do risco (caso da Vila Epecuén na província de Buenos Aires – cidade vitimada por uma catástrofe ambiental “perdida para as águas”), pontuam que:

A periculosidade refere-se a potencial ameaça dos fenômenos físicos e a exposição, às construções materiais e à distribuição da população no território. O tipo de relação estabelecida entre estes fatores pode apresentar desequilíbrios quanto à sustentabilidade do ambiente, aos seus componentes sociais e físico-naturais. (SEDREZ e MIRAGLIA, 2-13, p. 44).

Esse quadro desafiante de insegurança e perigo 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. Naturalmente essa contextualização generalista não desconsidera algumas experiências muito exitosas em planejamento e sustentabilidade como ocorre com algumas cidades europeias como Frankfurt, Munique, Copenhague, dentre outras.

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 constitui 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, política, cultural, 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 à 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 consequências da decisão para o futuro. Varela (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”.

Quando estas premissas acima referidas são utilizadas para a construção 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 consequências 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 consequências 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, ou seja, 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.

A perspectiva democrática da produção das decisões, como forma emancipada e fonte de legitimidade, é enaltecida por Wolkmer (2007, p. 102) ao enfatizar que:

[...] os pressupostos que constituem e sustentam novas formas de legitimação, seja da Justiça, seja do Direito na perspectiva plural e emancipatória, devem ser buscados na ação participativa e instituinte de sujeitos políticos emergentes e na satisfação justa de suas necessidades fundamentais.

Assim, 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 causas intervenientes 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 melhora nas práticas de gestão e planejamento urbano.

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 ele 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 possível afirmar que esta acentuou 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. Boaventura de S. 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.

Essa percepção dos desafios globais também reforça a importância de ações locais, ou seja, no plano das cidades. Saskia Sassen, na obra clássica 'Cidades Globais, demonstra como as cidades retornaram sua condição de autonomia em relação aos Estados e também enfatiza como os problemas atualmente estão circunscritos as cidades, pois é nesta que é possível perceber a

vida em toda a sua intensidade e nas mais duras privações (SASSEN, 1998).

Destaque-se que o próprio conceito de 'pobreza' é complexo em termos científicos, porém vários indicadores são extremamente relevantes para aferir padrões de desenvolvimento humano<sup>4</sup>. 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 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 direitos elementares dos cidadãos. Segundo 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

---

<sup>4</sup> 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\\_Atlas\\_Municipios](http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas_Municipios)>. Acesso em 11 de nov. 2016.

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 S. 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 à análise da proteção e defesa do meio ambiente, pois a base da investigação está sedimentada no ambiente urbano informal e hipervulnerável social e ecologicamente.

### 1.3 PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE: CONTEÚDO E SIGNIFICADO

Na história da ciência a relação entre humanos e a natureza foi marcada intensamente por relações de poder e dominação. Um dos expoentes desta marca e precursor do método científico foi Francis Bacon ao defender critérios de verdade baseados na capacidade de dominação das forças naturais. Enfoque este caracterizado pelo “desencantamento do mundo” e pela ampla apologia da técnica em prol de relações mecânicas e de um mundo empobrecido de vida, um mundo máquina (BACON, 1620).

Buscava-se a objetividade a todo custo e a sistematização de leis gerais, banindo-se a ideia de complexidade do mundo do campo do conhecimento. A compreensão polarizada e dualista que conduziu a análise disjuntiva entre objeto e sujeito do conhecimento. Polarização esta que conduziu a “outras polaridades excludentes com as quais aprendemos a pensar o mundo: natureza/cultura, corpo/mente, sujeito/objeto, razão/emoção”. (CARVALHO, 2004, p. 11 6).

Conforme adverte com muita propriedade Zaffaroni (2011) desde Bacon todo conhecimento é para dominar. Saber é poder. A razão que impulsiona o conhecimento não é nada mais que um instrumento de dominação. “O saber de dominador, torturador, não é nada mais que um desvio ou acidente civilizatório do qual nos devemos nos recuperar para continuar vivendo” (ZAFFARONI, 2011, p. 129).

Por esse motivo a natureza foi concebida na modernidade muito mais como objeto da ciência do que como sujeito do processo de produção de conhecimento. Thomas Hobbes (2009), por exemplo, analisava as ‘leis da natureza’ como critério para a superação do estado pleno de liberdade em que os homens viviam circunstância que gerava a guerra de todos contra todos. O contrato natural seria a forma estratégica de proibir, pela razão, fazer tudo aquilo que possa destruir a vida ou privá-lo dos meios necessários para preservá-la.

Conforme Galimberti (2005) a natureza não estabelece mais leis como na antiguidade, mas é submetida às leis. Segundo este autor essa alteração de perspectiva, contraria a ética de Aristóteles ou de Platão que não permitem pensar a natureza como “responsabilidade humana”.

Na perspectiva de Maquiavel - obra concluída aproximadamente em 1527, traduzida por Selvino Assmann - (1997) a natureza é de certo modo ambígua, não positiva. A natureza e Deus, deram nas mãos dos homens todas as fortunas, mas os seres humanos foram mais seduzidos a assumir atitudes negativas mais do que positivas para conseguir o que eles querem e precisam. Portanto, o homem de que ele fala, em geral, é um ser ‘malvado’, ruim por natureza. Esse saber acerca da natureza necessita de problematização adequada.

A compreensão da natureza, da modernidade aos dias atuais, requer a superação da forma cartesiana de decompor, isolar e segmentar o substrato em relação ao qual a produção do conhecimento é produzido. A complexidade, própria dos fenômenos contemporâneos e em especial do meio ambiente requer uma nova racionalidade epistemológica baseada na interdisciplinaridade.

A proteção do bem jurídico<sup>5</sup> meio ambiente passou a integrar a pauta central das grandes preocupações humanas neste momento histórico. 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.

O conteúdo, a natureza jurídica e a amplitude da proteção jurídica do meio ambiente, dependem da forma de positivação do meio ambiente<sup>6</sup> em cada ordem jurídica nacional, ou seja, da dogmática jurídica construída para articular a sua proteção e defesa. Mas evidentemente que uma proteção adequada depende também de estratégias transnacionais de governança.

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 setenta<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Bem jurídico entendido como valor ou direito fundamental dotado de proteção jurídica, cujo cumprimento pode ser exigido inclusive por intermédio do Poder Judiciário.

<sup>6</sup> 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 garantido.

<sup>7</sup> Uma abordagem ampla sobre a forma pela qual o meio ambiente foi positivado nas constituições foi desenvolvida na parte final do livro clássico de Edith Brows Weis (WEIS, Edith Brows. **Un mundo justo para las Futuras Generaciones**: Derecho Internacional, Patrimonio Común y Equidad Intergeneracional. Trad. Máximo E. Gowland. Madrid: United Nations, Mun di- Prensa, Madrid, 1999).

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 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 geração<sup>8</sup>. 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 à 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 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

---

<sup>8</sup> 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, água, saneamento 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.

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 à compreensão do meio ambiente apenas como um direito humano e 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 fundamentais<sup>9</sup>.

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 e para ser autêntica e legítima, deve se constituir num afazer

---

<sup>9</sup> 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 família de proteger e defender os idosos e crianças, dever de cumprir a função social da propriedade.

assumido “material e intelectualmente por uma coletividade e conduzido democraticamente, e não inspirado por intelectuais tecnocráticos e imposto 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.

Assim como é possível estabelecer o grau de fundamentalidade<sup>10</sup> dos direitos fundamentais, também é possível

---

<sup>10</sup> 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.

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 3<sup>o</sup><sup>11</sup>, 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. Solidariedade advém de sólido (latim *solidus*) que na perspectiva da mineralogia é forte, firme.

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

---

<sup>11</sup> 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.

de um meio ambiente sadio e equilibrado.

A partir dessas ideias, conclui-se que o meio ambiente, considerando também a forma de posituação jurídica conferida pela ordem jurídica nacional, pode ser caracterizado como um direito humano<sup>12</sup> 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).

O tema da regularização fundiária sustentável a partir de uma perspectiva epistemológica interdisciplinar, será construído ancorado em três pilares centrais: a) equilíbrio ecológico (na perspectiva do meio ambiente natural); b) sustentabilidade; e, c) função social da propriedade. Perspectiva que também encontra eco na própria estrutura do Estatuto da Cidade que sedimenta a nova concepção do urbanismo, sintetizado nestes três aspectos fundamentais ou ideias chaves (AMADEI *et al*, 2014, p. 419).

Uma vez identificados os fundamentos essenciais que ancoram a tese, o próximo passo é empreender um estudo detido da sustentabilidade, pois nesta categoria estão os desdobramentos essenciais desta pesquisa nas dimensões: espacial, cultural, político, 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, destacadamente por meio da regularização fundiária.

#### 1.4 A EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR DA SUSTENTABILIDADE

A categoria sustentabilidade requer prospecção cognitiva qualificada, quer seja pela sua longa construção histórica como também pelas múltiplas dimensões e manifestações nos mais diversos campos do conhecimento, como será demonstrado.

---

<sup>12</sup> Prerrogativa jurídica reconhecida como inata do ser humano, independente até de constar expressamente na Constituição ou lei de determinado país.

Assim, é fundamental seja compreendida numa perspectiva interdisciplinar conforme será desenvolvido neste item.

A preocupação com os limites do crescimento integra a própria história do Direito Ambiental e em menor parte da história ambiental<sup>13</sup>.

O Relatório Meadows, conhecido como Relatório do Clube de Roma que preconizava, em síntese, o crescimento zero, também foi um documento internacional que muito influenciou a política ambiental global da época e a própria declaração de Estocolmo de 1972.

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 conservação dos recursos naturais.

No primeiro princípio da Convenção de Estocolmo 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 [...]”

Em termos históricos, deve-se registrar que antes mesmo da Convenção de Estocolmo, conforme Albuquerque (2009, p. 72-73) Rachel Louise Carson, em 1962, ao lançar o livro *Silent Spring* (Primavera Silenciosa), já apresentava a sustentabilidade ambiental para discussão da sociedade ao relatar a agressão à saúde dos animais e do homem pelo pesticida DDT (dicloro-difenil-tricloroetano), livro este considerado uma contribuição inestimável à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável, pois contribuiu na conscientização sobre a necessidade de luta contra o desenvolvimento industrial sem limites.

Verifica-se que 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

---

<sup>13</sup> Já na década de cinquenta, estudo desenvolvido pelo chamado Clube de Roma, advertia que a escassez de bens ambientais (alimentos, combustíveis, metais, dentre outros) poderia colocar em risco a população mundial, na verdade colocar em risco a economia, pois o viés era predominantemente economicista.

jurídico a ser fomentado também em escala mundial.

O desenvolvimento, enquanto direito humano, foi reconhecido pela Assembleia 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 deve ser participante ativa e beneficiária do direito ao desenvolvimento.

Em 1987 foi apresentado pelo informe Brundtland<sup>14</sup>, 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”.

Deve-se registrar que as ideias deste informe traduzem o piso mínimo necessário e traduz uma dimensão fraca de sustentabilidade. Por esta razão deve ser considerada como ponto de partida na perspectiva de proteção, especialmente considerando que a sustentabilidade deve ser também pensada a partir da ideia de propriedade coletiva do bem ambiental. Em síntese: o conceito preconizado em 1987 não contempla de forma adequada todas as dimensões da sustentabilidade: social, política, cultural, econômica e ambiental.

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

---

<sup>14</sup> 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.

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 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 mais 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 limites<sup>15</sup> necessários para manter o equilíbrio ecológico.

Um conceito mais completo de sustentabilidade somente surge em 2002, na Rio+10, realizada em Joanesburgo, quando restaram consagradas, 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.

Assim, é a partir de 2002 que passa a ser adequado utilizar a expressão ‘sustentabilidade’<sup>16</sup>, ao invés de desenvolvimento com o qualificativo ‘sustentável’. Isso porque a partir deste ano consolida-se a ideia de que nenhum dos elementos (ecológico, social, espacial, cultural 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. Conforme Freitas (2012, p. 105) as dimensões econômicas e ambientais “não apenas são compatíveis, mas se constituem mutuamente”.

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; muito mais sintonizada com a ideia de ecologia integral.

Essa caracterização do meio ambiente, no plano internacional, gera uma relação redimensionada entre os direitos humanos: desenvolvimento e meio ambiente. O meio ambiente

---

<sup>15</sup> A definição destes limites não é tarefa fácil e deve ocorrer por meio não só de instâncias normativas técnicas, mas também jurídicas.

<sup>16</sup> Originado do latim *sustento*, a palavra *sustentar* origina-se do latim suportar, proteger, manter, cuidar, conservar; sustentar por baixo. Logo, a sustentabilidade é a característica ou condição de manter, conservar um conjunto de elementos necessários à manutenção de vida (SAETA, 2012).

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, culturais, territoriais ou espaciais, da política nacional, da política internacional e econômicos, conforme dimensões da sustentabilidade sistematizadas por Ignacy Sachs e lembradas por (VEIGA, 2008, p. 171).

Preconiza Scheibe (2004, p. 330) que é necessário deixar de lado a ideia de que a sustentabilidade necessita ser autônoma, no sentido de dispor de recursos intrínsecos de cada localidade e afirma que “sustentável é o que pode ser sustentado no interesse da sociedade. Mesmo que para isso necessite de um apoio – e nesse sentido conhecemos bem a função e a importância da palavra francesa *soutien*”.

A Encíclica *Laudato Si*, editada pelo Papa Francisco, aborda a questão da sustentabilidade na perspectiva preconizada neste trabalho. Começa por advertir que um desenvolvimento tecnológico e econômico, que não deixa um mundo melhor e uma qualidade de vida integralmente superior, não se pode considerar progresso (2016, p. 148) e aduz que em alguns casos o desenvolvimento sustentável implicará novas modalidades para crescer, noutros casos – face ao crescimento ganancioso e irresponsável, que se verificou ao longo de muitas décadas – devemos pensar também em abrandar um pouco a marcha, pôr alguns limites razoáveis e até mesmo retroceder antes que seja tarde. “Sabemos que é insustentável o comportamento daqueles que consomem e destroem cada vez mais” (2016, p. 147).

Na perspectiva defendida por Scheibe (2004, p. 330) a sustentabilidade deve ser compreendida também como forma de resistência, seu significado ‘durável’ no sentido de duro, firme, em contraposição à ideia de transformação preconizada por Sachs. Resistência à ideologia de um crescimento sem limites e de uma sociedade pautada nos valores do mercado.

A partir do que foi exposto, resta claro que a construção de um conceito, necessariamente interdisciplinar<sup>17</sup>, de

---

<sup>17</sup> 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

sustentabilidade é um objetivo complexo e sempre será uma obra inacabada. Isso porque poderá ser 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. 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. Para o propósito desta tese considera-se a sustentabilidade na sua perspectiva histórica intergeracional e também nas suas múltiplas dimensões (ambiental, social, cultural, econômica e espacial).

Essa natural dificuldade, porém, não pode desestimular o pesquisador na busca de 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 das ciências humanas e sociais 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 duração 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. Klaus Bosselmann (2015) destaca a importância da compreensão

---

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).

da sustentabilidade enquanto princípio jurídico para que possa dar substrato ético às estratégias de governança por meio do direito a serem empreendidas em prol da tutela efetiva do meio ambiente e 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 consumo expõe o planeta a graves e irreversíveis riscos, tanto ecológicos como também sociais.

Essa constatação demanda que se aporem reflexões sobre novas perspectivas, redescobertas e vínculos reforçados entre os elementos humanos e não humanos que integram a casa comum quer seja em ambientes naturais como também naqueles com forte intervenção humana como as cidades.

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

Como destacado, o conceito de sustentabilidade, assim como o de justiça, não é um dado, mas um artefato de primeira qualidade a ser construído, um diamante a ser lapidado.

Quando são aportadas ideias sobre o estabelecimento de vínculos consistentes com o futuro, enquanto dimensão intergeracional da sustentabilidade, é fundamental que esta categoria seja relacionada com justiça intergeracional, exatamente em razão da sua força propulsora de ligações com o futuro.

Nesta perspectiva, a justiça intergeracional 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 humana<sup>18</sup>, mas o necessário para a garantia da vida plena em todas as suas formas, nos aspectos, ecológico, espacial, social e econômico. Afinal, é o próprio funcionamento dos ecossistemas que está em risco. Este é, além de um desafio, o compromisso e o dever fundamental da atual geração.

---

<sup>18</sup> 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 do que as recebeu (TRINDADE, 1993, p. 159).

Edith W. Browns (1999), explica que o compromisso assumido no Rio (1992) para um desenvolvimento sustentável foi inerentemente intergeracional e defende a tese de que “cada geração recebe um legado natural e cultural como fideicomisso 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 das 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 mas também na perspectiva temporal, ou seja, entre as gerações que se sucedem, inclusive numa dimensão espacialmente planetária, ou seja, de sociedade civil mundial.

Pensar, considerar, planejar e empreender com foco no futuro só será possível a partir da adição de um forte substrato ético como guia das ações. Afinal, a consideração plena com a casa comum requer cuidado, solidariedade e empatia.

Na perspectiva global da ética, Boff (2009, p. 93-94) defende seis imperativos mínimos de uma ética mundial: (I) ética do cuidado, capaz de salvaguardar a Terra como um sistema vivo e complexo, proteger a vida, garantir os direitos dos seres humanos e de todas as criaturas; (II) ética da solidariedade, na medida em que “cresce a percepção de que vigoram interdependências entre todos os seres, de que há uma origem e um destino comuns, de que carregamos feridas comuns e alimentamos esperanças e utopias comuns”, da atual e das futuras gerações; (III) ética da responsabilidade, que se concretiza pela responsabilidade com o meio ambiente, qualidade de vida de todos os seres e “geracional”, (IV) ética do diálogo, por meio da qual as comunicações transformem a Terra numa “única ágora grega onde os cidadãos se acostumem a opinar, discutir e juntos, a elaborar consensos mínimos em benefício de todos”; (V) ética da

compaixão e da libertação, que é a atitude de sofrimento diante do padecimento do outro e de participar de suas lutas de libertação, que só será possível se o empobrecido e marginalizado for o sujeito de seu processo e, por último, (VI) ética holística, que não significa o mero somatório dos pontos de vista, questão comum no multiculturalismo, mas a capacidade de ver a transversalidade, ou seja, inter-retorrelacionamento.

Quanto ao princípio da responsabilidade, abordado por Boff, oportuno recordar que este é invocada por Jonas (2006, p. 39-45) como forma de construir uma nova ética para a civilização tecnológica. Antes de um dever jurídico, estar-se diante de um dever moral, com o intuito de ser guia não apenas das condutas humanas, mas, ainda, da sua forma de se relacionar com o meio ambiente.

Estas perspectivas são essenciais para que sejam adequadamente considerados os fundamentos axiológicos da sustentabilidade, destacadamente a necessidade da superação do viés antropocêntrico, tão presente na construção do direito ambiental e dos direitos humanos em especial. Como afirma Serres (1991) nada há mais antropocêntrico do que a própria Declaração dos Direitos do Homem ela teve o mérito de dizer “todos os homens”, mas o defeito de pensar “só os homens”, ou seja, dos seres humanos desconectados da natureza.

Para tentar superar o problema dialético entre o natural (natureza-sujeito) e o positivo (natureza-objeto), Ost (1997) traz uma terceira categoria, a do justo, que informa a natureza-projeto. Sob a perspectiva de justiça, defende um direito intergeracional, cujos postulados fundamentais se referem à responsabilidade e ao patrimônio. Essa perspectiva está muito mais sintonizada com uma proteção holística e plena que clama por uma ecologia verdadeiramente integral.

Afinal, conforme Veiga (2008, pp. 53-55) a sustentabilidade é fundamentalmente uma noção ética e “não é, e nunca será, uma noção de natureza precisa, discreta, analítica ou aritmética, como qualquer positivista gostaria que fosse”. Observa que nos últimos anos, a palavra sustentabilidade passou a ser usada com sentidos tão diferentes que até já se esqueceu qual foi a sua gênese, bem anterior à atual aplicação ao desenvolvimento, à sociedade e até a cidade. E conclui de forma otimista que estão justamente nas fraquezas, imprecisões e ambivalências da noção de sustentabilidade as razões de sua força e aceitação quase total.

Essa versatilidade do conceito, capaz de acolher e mobilizar até os opostos, evoca em última instância, uma espécie de “ética de perpetuação da humanidade e da vida”, exprimindo a necessidade de um uso mais responsável dos recursos ambientais (VEIGA, 2008, pp. 53-55). Conclui que “a sustentabilidade ambiental é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras” (VEIGA, 2008, p. 171).

O forte apelo ético do significado da categoria sustentabilidade é reforçado na recente Encíclica do Papa Francisco. Neste documento com densa fundamentação científica, são apresentados consistentes aportes no sentido de que os cuidados com a nossa casa comum exigem a acolhida plena de uma ecologia verdadeiramente integral e integradora.

Neste documento o Papa Francisco adverte que o urgente desafio de proteger a nossa casa comum inclui a preocupação de unir toda a família humana na busca de um desenvolvimento sustentável e integral (2016, p. 12) e enfatiza que as atitudes que dificultam os caminhos de solução, mesmo entre os crentes, vão da negação do problema à indiferença, à resignação acomodada ou à confiança cega nas soluções técnicas. Precisamos de nova solidariedade universal (2016, p. 13).

Suas preciosas lições também demonstram simpatia pela interdisciplinaridade ao destacar que “uma ecologia integral requer abertura para categorias que transcendem a linguagem das ciências exatas ou da biologia e nos põem em contacto com a essência do ser humano” (2016, p. 10). Enfatiza que não se pode falar de desenvolvimento sustentável sem uma solidariedade intergeracional, por se tratar de questão essencial de justiça, pois “a terra que recebemos pertence também àqueles que hão-de vir” (2016, p. 122).

Essa perspectiva reforça a ideia de comunhão plena na nossa casa comum, quer seja entre humanos e não humanos. A partir do paradigma do bem viver “o legado da casa comum entre todos os seres vivos não os coloca em situação de domínio, de exploração, de consumo, mas de reciprocidade, complementaridade, proximidade, respeito e cuidado” (ZAMBAM e AQUINO, p. 222).

Acolhida, empatia, solidariedade e cuidado devem também ser os vetores axiológicos para as cidades, nas quais o cenário de insustentabilidade ainda é uma realidade recorrente, quer seja

pela inadequação do planejamento - muitas vezes concebido até com foco maior nos interesses especulativos - , estratégias e governança, acesso aos direitos mais elementares e também de alternativas jurídicas, destacadamente nos ambientes urbanos informais e hipervulneráveis.

A partir das premissas teóricas e relações anteriormente estabelecidas, neste momento questiona-se qual é a amplitude e a natureza do meio ambiente enquanto bem jurídico fundamental a ser tutelado, especialmente pelo direito.

Independente da forma de positivação, ou seja, da maneira de inclusão nas leis internas, o meio ambiente é um autêntico direito humano, tanto pela relação direta e até condicional do direito à própria vida como também pela grande quantidade de outros direitos humanos que com ele estão diretamente relacionados. Hoje, expressiva quantidade de tratados e convenções apresentam como objeto a proteção e a defesa do meio ambiente e não deixam margem para qualquer dúvida acerca da caracterização deste como autêntico direito humano.

Também é possível caracterizá-lo como direito fundamental, tendo em conta os seus caracteres de indisponibilidade, universalidade, imprescritibilidade e inalienabilidade, isso pela forma de positivação do meio ambiente na maioria das Constituições que tratam dessa temática a partir dos anos setenta.

Para a compreensão de que o conteúdo do bem ambiental representa um *patrimônio comum ecológico* é de se acolher a ideia de Bosselmann (2010, p. 72) no sentido de que o direito ao ambiente pode ser tomado como direito humano e na perspectiva interna um direito fundamental. Adverte também a necessidade de cautela epistêmica que impõe operar elos com os fundamentos filosóficos dos direitos humanos e dos princípios ecológicos, bem como suas respectivas racionalidades.

Na perspectiva da ecologia integral, é indispensável também que se avaliem as posições de subjetividade do bem ambiental. Francois Ost ao desenvolver e sistematizar categorias estratégicas como *natureza-projeto*, de *meio* e de *patrimônio ecológico*, amplia a espectro de análise da amplitude do bem ambiental que tende muitas vezes à polarização liderada por correntes ecocêntricas ou antropocêntricas.

Deve-se destacar que é tendência da atualidade, inclusive no contexto da ordem jurídica específica interna, a atribuição ampla de subjetividades. Ana Alice Carli (2014, p. 42), por

exemplo, ao defender a água como sujeito de direitos é enfática ao afirmar que: “faz-se mister reavaliar as relações jurídicas tradicionais triangulares, em que há, pelo menos, um indivíduo em cada paio e um objeto no meio que os vincula, com vistas a coadunar a ideia do Meio Ambiente natural e a água poderem ser tratadas como sujeito de direitos”.

Um grande aporte ético para a compreensão adequada da meio ambiente nesta perspectiva subjetiva ampliada, está contido na obra de Zaffaroni (2011). Segundo este autor nenhum ser vivo deve ser tratado como coisa, a proteção deve ser intrínseca, jamais em consideração ou piedade ou por qualquer ideia utilitarista de proteção a serviço ou a bem de outro ser (ZAFFARONI, 2011, p. 72). Por isso defende a emergência de uma nova ética a partir dos conhecimentos ancestrais da América latina tecendo elogios à constitucionalização da proteção da Pachamama (Terra Mãe), no Equador e na Bolívia.

Afinal, pensar, considerar, planejar e empreender com foco no futuro só será possível a partir da adição de um forte substrato ético como guia das ações. A consideração plena com a casa comum requer cuidado, solidariedade e empatia.

Prazer, sofrimento, necessidade, realidade de mercado, estratégias de marketing, são as mais diversas perspectivas que podem ensejar a análise da relação entre humanos e não humanos. Peter Singer (2004) apresenta uma abordagem ampla da temática numa perspectiva política, destaca possibilidade de movimento de resistência dos consumidores por intermédio de práticas alimentares alternativas ao consumo de produtos de origem animal como condição ética para melhorar a relação de respeito com os animais. Sua ideia central é a defesa da libertação animal das amarras e estratégias da indústria que oprime e causa sofrimento desnecessário aos não humanos, defende que é possível promover ajustes no modo de produção ampliando os direitos dos animais.

Ainda na perspectiva das relações com os animais Coetzee (2003) apresenta profundas reflexões entre a vida e a razão. A partir de uma estratégia linguística de romance, protagonizado por Elizabeth Costello, vegetariana radical, polemiza ao fazer uma analogia entre abate de gado bovino com o holocausto nazista.

Pelas reflexões, constata-se que apesar dos avanços ainda há um longo caminho a ser percorrido na sensibilização dos humanos em relação aos animais, não só na perspectiva de

reconhecimento da sua autonomia, mas também nos mais elementares possibilidades de vida sem sofrimento, ideal nem sempre compatível com a lógica da produção capitalista atual.

Por tudo isso, é fundamental que a ciência esteja também a serviço da sensibilização geral e do fomento da empatia em prol de uma ecologia integral que sustente a casa comum. Conforme professora Zaffaroni (2011) a Pacha Mama (terra mãe) deve ser considerada como parte integrante e continente dos demais direitos. Só assim será possível instaurar uma “*cosmovisión emergente*” que reconstrua a harmonia e o equilíbrio da vida.

Essa visão integradora, deve também nortear as políticas e estratégias de decisão no contexto urbano, pois a intensidade de relações neste contexto também impõe pensar a cidade como parte integrante e continente dos demais direitos.

Afinal, a sensibilização é o primeiro passo para que boas ideias sejam transformadas em ações concretas, numa perspectiva ampla de parceria e cooperação nos mais diversos planos.

É nesta perspectiva que reside a grande contribuição de uma epistemologia orientada para a sustentabilidade, caracterizada não apenas pela versatilidade conceitual ao acolher as mais diversas esferas e dimensões que interferem na construção da cidade, mas também como aporte cognitivo despido do reducionismo disciplinar.

Como nesta tese o enfoque é predominantemente jurídico, ou seja, centra-se na análise do conjunto de estratégias que o direito pode fornecer para a construção da sustentabilidade urbana, a análise defende que a sustentabilidade urbana é dotada de forte conteúdo jurídico quer seja principiológico e normativo.

A partir da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade está assegurado no plano teórico o direito fundamental à cidade sustentável. Entre a idealidade prevista no plano normativo e a realidade empírica há uma distância significativa que convida para a caminhada e requer muita ação, inclusive no plano da produção do conhecimento. Assim, no próximo capítulo serão empreendidos estudos sobre a cidade e o direito à cidade sustentável.

## **CAPÍTULO 2 - A CIDADE E O DIREITO À CIDADE A PARTIR DE UMA EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR EMANCIPATÓRIA**

Neste momento histórico a cidade e mais especificamente o direito à cidade exige novas abordagens, mais holísticas, sistêmicas e integradoras.

Conforme já destacado, o postulado da segmentação, característico do método cartesiano, é notoriamente insuficiente e inadequado para abarcar o complexo fenômeno urbano nas suas múltiplas relações na atualidade.

A cidade acontece e opera como centro aglutinador de conflitos, potencialidades e demandas. Por isso é neste ambiente que os desafios são mais intensos e especialmente qualificados, pois os fatos e condutas repercutem com maior intensidade na vida das pessoas e nos ecossistemas. Da mesma forma as consequências são igualmente fortes e contundentes.

A partir de uma especial sensibilidade histórica Raquel Rolnik pontua que a cidade sempre foi um centro de atração, é “antes de mais nada um imã, antes mesmo de se tornar local permanente de trabalho e moradia”. Assim foram os primeiros embriões da cidade de que temos notícia, os ziguetes, templos que apareceram nas planícies da Mesopotâmia em torno do terceiro milênio antes da era cristã. (ROLNIK, 2009, p. 13).

Também por isso a cidade é intrinsecamente complexa; é o ambiente no qual a vida acontece em suas múltiplas dimensões e interações e com os mais diversos interesses. Sua compreensão atrai saberes compartilhados e a inteligência coletiva. Deve ser pensada a partir de um horizonte temporal amplo incluindo o legado do passado, a oportunidade de ação imediata no presente e as incertezas do futuro; compreendida na perspectiva multicultural e planejada de forma inteligente e estratégica e não apenas a serviço das exigências do capital e da especulação imobiliária generalizada.

Essa realidade evidencia clara limitação dos saberes parcelares e da lógica epistêmica cartesiana para a compreensão do complexo fenômeno urbano. Assim, propõe-se a necessidade de uma epistemologia interdisciplinar emancipada para caracterização do conteúdo e alcance do direito à cidade, com foco predominante no direito, no urbanismo, na história ambiental e inclusive na antropologia urbana.

## 2.1 EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR EMANCIPATÓRIA DA CIDADE

A cidade é antes de tudo uma referência histórica. Construir cidades é escrever a história<sup>19</sup>. Afinal: “o espaço urbano é um produto social e como tal não é desprovido de historicidade” (MATZKIN, 2006, p. 231).

A partir do legado da história e mais especificamente da história ambiental será possível compreender o seu significado e idealizar futuras estratégias de boa governança orientadas para a sustentabilidade e de tratamento de conflitos.

Em recente entrevista, Eunice Nodari (2017) destaca o papel de orientação da história ambiental. Sua análise foi específica para a questão dos desastres ambientais, mas é perfeitamente aplicável ao contexto desta tese à medida que o caos urbano em certa medida também é um desastre ambiental. Ao ser questionada sobre o papel do historiador ambiental respondeu:

É analisar como os desastres ambientais, que são os que têm a intervenção do homem, estão diretamente relacionados com as problemáticas sociais, econômicas, culturais e, mesmo, políticas, apontando os caminhos para evitar que esses processos se repitam.

É precisamente este enfoque preventivo e de orientação que serão fundamentais para a compreensão das cidades enquanto fenômeno histórico complexo de muitos erros e alguns acertos.

Conforme adverte WORSTER (1991, p. 199):

A história ambiental é, em resumo, parte de um esforço revisionista para tomar a disciplina

---

<sup>19</sup> Interessante paralelo entre a construção das cidades e a escrita é feito com muita competência por Raquel Rolnik. Destaca a autora que [...] a grande construção feita de milhares de tijolos marca a construção de uma nova relação homem/natureza, mediada pela primeira vez por uma estrutura racional abstrata. É evidente o paralelismo que existe entre a possibilidade de empilhar tijolos, definindo formas geométricas, e agrupar letras, formando palavras para representar sons e ideias. Deste modo, construir cidades significa também uma forma de escrita. Na história, os dois fenômenos – escrita e cidade – ocorrem quase que simultaneamente, impulsionados pela necessidade de memorização, medida e gestão do trabalho coletivo. (ROLNIK, 2009, p. 15-16).

da história muito mais inclusiva nas suas narrativas do que ela tem tradicionalmente sido. Acima de tudo, a história ambiental rejeita a premissa convencional de que a experiência humana se desenvolveu sem restrições naturais, de que os humanos são uma espécie distinta e "supernatural", de que as consequências ecológicas dos seus feitos passados podem ser ignoradas. A velha história não poderia negar que vivemos neste planeta há muito tempo, mas, por desconsiderar quase sempre esse fato portou-se como se não tivéssemos sido e não fôssemos realmente parte do planeta. Os historiadores ambientais, por outro lado, perceberam que não podemos mais nos dar ao luxo de sermos tão inocentes.

A perspectiva inclusiva a partir da premissa geral de pertencimento e não de superioridade entre humanos e não humanos, é o viés que melhor sintoniza a compreensão da cidade com a ecologia integral e com o paradigma do bem viver defendidos nesta tese.

Em termos históricos é também possível compreender que a cidade se caracterizou como espaço de luta e alternativa de libertação. Conforme aduz Raquel Ronik:

Ao afluir para as cidades, os camponeses se libertavam do regime de servidão, não mais se submetendo ao vínculo com a terra e com o senhor que lhes roubava o trabalho, a comida e o tempo. Assim, para o servo ir para a cidade, mesmo que não representasse necessariamente felicidade, saúde, ou prosperidade, significava concretamente uma libertação. Solto das amarras que o prendiam ao senhor feudal, o servo perdia também o acesso à terra, e portanto à subsistência – o que lhe conferia a dupla condição de livre e despossuído. (ROLNIK, 2009, p. 35).

Conforme Oliven (1978, p 135) a importância da cidade foi intensificada principalmente a partir de dois momentos históricos: a) desenvolvimento do capitalismo, principalmente a partir do final da idade média; b) final do século XVIII com a revolução industrial

e modo de produção capitalista.

O modo de produção influenciou diretamente no desenvolvimento das cidades, nas suas características e funções. A cidade, em certa medida, é fruto resultante do trabalho, ou seja, consiste na materialização do trabalho social e instrumento de mais-valia, no seio da qual se instituem diversos tipos de relações sociais. No sistema capitalista, a forma com que se dá a apropriação do espaço é determinada pelas trocas estabelecidas no mercado e via propriedade privada dos meios de produção (CIPRIANO e MACHADO, 2016, p. 1520).

Esta também é a conclusão de Maricato:

Desde o período da revolução industrial, quando os efeitos de aglomeração nas cidades ofereceram condições indispensáveis para o processo de acumulação de base fabril até as chamadas “cidades globais”, que concentram poder internacional, o espaço urbano e, mais recentemente, metropolitano e regional, constitui força produtiva fundamental, além de participar do processo de dominação hegemônica. (MARICATO, 2002, p. 139)

A cidade também pode ser percebida de forma mais ampla a partir do olhar científico da antropologia. Como ponto de partida desta reflexão é oportuno salientar a amplitude da perspectiva temática da antropologia urbana para compreender a sua importância nos estudos da cidade. Conforme Velho (2002, p. 38) o nome *antropologia urbana* hoje já está consagrado, mas dentro da produção brasileira deve ser entendido de forma ampla, como um modo de desenvolver uma antropologia das sociedades complexas que privilegia a cidade como *locus* de investigação.

O desenvolvimento das cidades é marcado por uma pluralidade de influências. Grandes acontecimentos também geraram repercussões intensas na configuração urbana. Nesta perspectiva está, por exemplo, a revolução de Manchester na Inglaterra conforme assinala MORSE (1998). O movimento modernista no Brasil, com destaque para a semana de arte moderna, pois aqui a resposta não foi propriamente sociológica, mas sim artística. Em Chicago, marcada pela heterogeneidade da composição populacional, as respostas foram multifocais abrangendo projetos na área da educação, serviço social e até

mesmo segurança pública.

Agier (2011, p. 88) reconhece que não é possível apreender a cidade como totalidade, mas é enfático ao concluir que “falar de uma antropologia da cidade é falar de tudo aquilo que faz a cidade”. É trabalhar com relações e interações. Explica que:

A cidade, no momento em que pode ser redefinida como um mundo de relações, encontra-se imediatamente ultrapassada por essas mesmas relações. Solidária dessa evolução, a antropologia terá dificuldade em reconstituir o conjunto de seus saberes urbanos – uma cidade antropológica, relacional e des-espaciaçada – em que a cidadinidade acabará por invadir os modos de vida para além dos limites físicos da cidade.

Na própria caracterização conceitual de cidade, também ficam evidentes as mais diversas perspectivas que se pode indicar ou priorizar como significantes. Weber também apresenta diversos critérios para a definição das várias formas de cidade (sociológica, econômica “local de mercado”, política, jurídica, administrativa, de consumidores, de produtores, industriais, agrárias, cidade-fortaleza, dentre outras) (WEBER, 1973). Essa descrição minuciosa, em termos históricos e organizacionais, evidencia que a definição de cidade não é unívoca.

Para Lefebvre (2006) ao questionar o que é cidade apresenta três dimensões, segundo ele limitadas quando avaliadas isoladamente, mas complementares: 1ª) projeção da sociedade sobre o local; 2ª) conjunto de diferenças entre as cidades, característica que se opõe à primeira dimensão, mas importante para evidenciar traços distintivos e particularidades; 3ª) conjunto de padrões definidos.

A intensificação do ritmo civilizacional, provocado pela ampliação da lógica capitalista, pela revolução tecnológica e pelo fenômeno urbano, provoca intensos reflexos na cultura e inclusive na vida mental das pessoas.

Ao abordar o fenômeno urbano e a vida mental, Simmel adverte que “a mente moderna se tornou mais e mais calculista”. Essa alienação mental da vida prática gerada pela economia do dinheiro, representa o ideal da ciência natural *transformar o mundo num problema aritmético, dispor todas as partes do mundo por meio de fórmulas matemáticas*. Como consequência constata-se a

redução e objetivação do indivíduo a um “mero elo em uma enorme organização de coisas e poderes”, despido de espiritualidade e valores (SIMMEL, 1973. pp. 14 e 23). Denuncia assim a perda da autonomia da individualidade como resultado da potência das forças sociais, da cultura externa e da técnica da vida.

Na perspectiva histórica da antropologia urbana, pode-se caracterizar a cidade como dotada de significado e caracterização polissêmica, tanto em termos históricos como no desenho geográfico da sua conformação no espaço. Nota caracterizadora profundamente marcada por rupturas, descontinuidades, conflitos e questionamentos.

Especial destaque para a dimensão espacial da cidade também é conferida por 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 perspectiva cidadina põe em destaque também a dimensão espacial e cultural da sustentabilidade, pois é clara a conexão entre meio físico (construído) e cultural (vivido).

Essa relação é muito bem destacada por Simonini e Ferreira:

[...] o entendimento da relação entre meio físico e a cultura humana – representada materialmente, sobretudo, pela cidade – reveste-se de uma dialética própria e com particularidades que não podem ser descartadas como variáveis de análise (a exemplo do clima, de agentes políticos e/ou técnicos, da sociedade, da topografia/relevo, do acesso à tecnologia entre outros) (SIMONINI; FERREIRA, 2013).

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 desta perspectiva de espaço: vivido, percebido e representado é oportuno também trazer a reflexão dos 'não lugares', ou seja, das descontinuidades na lógica das relações de pertencimento também presentes no fenômeno urbano. Conforme enfatiza Auge (1994, p. 53) três são as características fundamentais destes "lugares" numa perspectiva antropológica: identitárias, relacionais e históricas. Quando não estão presentes estas características estar-se-á diante de um 'não lugar' (p. 72), sendo que a "supermodernidade é produtora de não lugares". Essa reflexão é relevante para compreender o lento mas progressivo avanço de uma perspectiva mais antropocêntrica em direção ao ecocentrismo, ou seja, o ser humano passa a compreender que é muito mais parte integrante do que referência central.

Na perspectiva deste estudo, enfatiza-se também a importância da 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.

Ainda na perspectiva da caracterização, um qualificativo que robustece o significado e remete à ideia de direito fundamental difuso é o da sustentabilidade. 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).

Para além da perspectiva antropológica, a cidade também é tema de diversos campos do conhecimento, inclusive da ecologia humana e da sociologia. Conforme Pierson, (1970) a Ecologia Humana interessa-se pela formação de *comunidades*, isto é, pela

atuação do processo de *competição* e pelas relações simbióticas que esta desenvolve e modifica; enquanto que a Sociologia se interessa principalmente pela formação de *sociedades*, isto é, pelo processo de *comunicação* e pelas relações morais que esta desenvolve e modifica.

Joh R. McNeill defende que a história e a ecologia devem ter-se em conta mutuamente e de forma adequada. Uma história moderna escrita como se os sistemas de sustentação da vida no planeta fossem estáveis e só aparecessem de maneira subjacente aos assuntos humanos não é só incompleta senão enganosa. Uma ecologia que desdenhe a complexidade das forças sociais e dinâmicas das mudanças históricas sofre das mesmas limitações. No campo do saber a história e a ecologia são sumamente integradoras e necessitam de integrar-se entre si (MCNEILL p. 432).

Na dimensão jurídica o entrelaçamento com a antropologia também se faz necessário, pois assim como a navegação, a jardinagem e a poesia, o Direito é um artefato local, o mesmo pode ser dito também em relação à antropologia quando opera com bases etnográficas: 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.

Isso reforça a importância da compreensão de como a comunidade diretamente representa, projeta e internaliza o tema. 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 interagem 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).

Tudo conduz e reforça a hipótese central desta tese no sentido de que a cidade, assim como a sustentabilidade, requer compreensão de base cognitiva interdisciplinar emancipatória.

Nesta temática, o Direito, encontra muito facilmente o fim da linha, ou seja, a clara limitação para o tratamento adequado, pois o modo de organização, a intensa complexidade, bem como a dinâmica do acontecer urbano não se reduz em fórmulas estáticas previstas pelo legislador.

Este quadro necessariamente vai exigir nova forma de perceber o fenômeno. Conforme já até referido, esse necessário novo olhar é enfatizado por CUNHA, (2013, 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.

Conforme enfatiza Lefebvre a prática urbana ultrapassa os conceitos parciais. O caráter conflitual das necessidades, dos desejos tem, portanto, um alcance antropológico (LEFEBVRE, 1969). Essa conclusão marca de forma indelével o caráter interdisciplinar da perspectiva de estudos da cidade.

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.

A aproximação dos saberes não diz respeito apenas a uma questão marginal, de forma ou de método, mas guarda relação direta com a construção da própria ideia de justiça ambiental. Conforme esclarecem MASSARD-GUILBAUD e RODGER (2011, p. 20) os historiadores urbanos não podem esquecer nem ser insensíveis ao fato de que o movimento por justiça ambiental *colocou a cidade na parte da frente da foto*. Os historiadores que olhavam as lentes da história econômica, social e cultural agora precisam olhar novamente com a inclusão de um novo foco para incluir a justiça ambiental. Isso em reconhecimento para duas

dimensões de desigualdades históricas (social e ambiental) e a forma como foram construídas e como afetaram as pessoas ao longo do tempo.

A partir desta caracterização interdisciplinar da cidade enquanto fenômeno complexo, passa-se ao estudo das contribuições históricas de Henri Lefebvre, grande parte anteriores a 1970, acerca do direito à cidade para que ao final sejam apresentados os intensos liames desta percepção histórica e política com a dimensão jurídica deste direito fundamental.

## 2.2 O DIREITO À CIDADE E A CONTRIBUIÇÃO DE HENRI LEFEBVRE

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, assim como o próprio conceito de cidade como antes demonstrado.

Muitas ideias de Lefebvre resistem ao tempo. A partir da necessária filtragem histórica e contextual, suas ideias ainda apresentam elementos essenciais para a compreensão do tema numa perspectiva política, ideológica e também socioeconômica.

É enfático ao destacar que *lógica imanente* do mundo da mercadoria é a do dinheiro e do valor de troca generalizado e sem limites. “Ela reduz a simultaneidade e os encontros aos que praticam trocas, e o lugar do encontro reduz-se ao lugar onde se firmam contratos ou quase-contratos de troca equivalente: ao mercado”. (LEFEBVRE, 2006, p. 91).

Esse alerta é fundamental, pois nos dias atuais ainda a cidade é tratada muitas vezes como autêntica mercadoria, prioriza-se claramente o seu valor de troca em detrimento brutal ao valor de uso. Como adverte MELO (2010) principalmente as grandes cidades estão se transformando em *commodities para consumo*.

A esse respeito contundente é a afirmação feita por Maricato:

Os capitais que ganham com a produção e exploração do espaço urbano agem em função do seu valor de troca. Para eles a cidade é a mercadoria. É um produto resultado de determinadas relações de produção. Se lembramos que a terra urbana, ou um pedaço de cidade, constitui sempre uma condição de

monopólio, ou seja, não há um trecho ou terreno igual a outro e sua localização não é reproduzível, estamos diante de uma mercadoria especial que tem o atributo de captar ganhos sob a forma de renda. A cidade é um grande negócio e a renda imobiliária seu motor central. (MARICATO, 2002, p. 141)

Para Lefebvre o direito à cidade manifesta-se como o direito a vivenciar e experimentar da centralidade urbana na perspectiva do seu valor de uso e não do valor de troca, em oposição clara à 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, 2006, p. 135)

Esse direito reproduz na verdade uma síntese de reflexões críticas acerca dos condicionamentos, reflexos da organização social e do modo de produção na estrutura da cidade.

A premissa essencial deste direito é assegurar *ao cidadão vida urbana*, compreendida como vida e desfrute pleno da cidade. Busca-se a redescoberta do significado da cidade a partir do seu valor de essência, ou seja, do seu valor de uso. A luta é pela superação da lógica de uma cidade operacionalizada como mercadoria, a serviço do grande capital que exclui, marginaliza e joga milhões de cidadãos para áreas de vulnerabilidade social e ambiental.

Conforme advertem Maricato (2002), Saule Júnior (2003), dentre outros autores, 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.

Assim, a abordagem do direito à cidade deve considerar a dimensão política da cidade enquanto espaço contínuo de reivindicação, bem como a complexidade da trama social nela ocorrente.

Deve-se também considerar a necessária perspectiva

realística do enfrentamento da questão, sem desconsiderar a força propulsora das utopias idealistas. Afinal, como esclarece Renato Nalini toda cidade é o local de uma cultura e é constituída a partir das iniciativas livres dos indivíduos e dos grupos, que se encontram limitados, mas não determinados por um problema de meios. E o urbanismo torna-se então a racionalidade do possível, tentando ligar os meios de que dispomos e os grandes objetivos a que nos propomos (NALINI, 2011, p. 82).

Um dos grandes contributos desta abordagem na tese, portanto, foi destacar que para muito além da noção jurídica e técnica do direito à cidade há uma realidade social, política e econômica subjacente que exige compreensão. A partir destes pressupostos e condicionamentos é que se busca analisar a dimensão jurídica da cidade na atual ordem jurídica brasileira.

### 2.3 DIMENSÃO JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

O ápice do tratamento jurídico da cidade no Brasil, em especial do direito à cidade sustentável, ocorreu com o advento do Estatuto das Cidades. Foi este diploma legal que adotou a expressão “cidade sustentável” como direito difuso, transindividual e indisponível dos seus habitantes. Este diploma legal contempla as diretrizes e fundamentos do planejamento urbano, com vários deveres impostos aos gestores públicos.

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 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.

Entre as premissas da cidade sustentável encontra-se o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

A caracterização conceitual de cidade sustentável guarda estrita relação com o significado e com os valores essenciais de urbanismo sustentável. Urbanismo sustentável é aquele com um bom sistema de transporte público e com a possibilidade de deslocamento a pé integrado com edificações e infraestrutura de alto desempenho. A capacidade (densidade) e a biofilia (acesso

humano à natureza) são valores centrais do urbanismo sustentável (FARR, 2013, p. 28).

Conforme Estatuto da Cidade esta condição ideal de cidade sustentável será alcançada 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.

Sendo um direito difuso, 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).

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.

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 prosseguiu, tendo pautado muitos dos temas do atual Estatuto da Cidade, cuja síntese está no conceito legal de 'Cidade Sustentável'.

Conforme destaca Fiorillo (2005, p. 25):

Com a edição da Constituição Federal de 1988, fundamentada em sistema econômico capitalista que necessariamente tem seus

limites impostos pela dignidade da pessoa humana (art. 1º, III e IV), a cidade – e suas duas realidades, a saber, os estabelecimentos regulares e os estabelecimentos irregulares – 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.

Assim, observa-se que hoje o direito à cidade sustentável apresenta como matriz de proteção também o capítulo da Constituição dedicado à 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 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, mas também serve de norte à 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.

Quanto se aborda a função social da cidade 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. Este é o grande paradoxo a ser superado, “desenvolver”, garantir justiça social e ao mesmo tempo “eliminar” ou minimizar impactos ambientais. Ou seja, o desenvolvimento urbano não pode vir dissociado da dimensão da sustentabilidade (SAETA, 2012) o que requer criterioso planejamento.

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

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.

Na perspectiva internacional merece especial destaque a Carta Mundial do Direito à Cidade 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, compartilha-se parte essencial da definição estatuída no artigo 1, 2 (CONFEA, 2016):

O direito à cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro de princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos (...).

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 socioambiental da propriedade e pretende reverter a predominância de valores econômicos e financeiros em detrimento da função social da cidade (OSORIO, 2006).

Essa perspectiva da Carta Mundial dos Direitos da Cidade, ao focar nos grupos excluídos, a sustentabilidade, a democracia, a equidade e a justiça social; enfatiza claramente o seu valor de uso preconizado por Lefebvre.

Apesar das conquistas formalmente declaradas na legislação, o grande desafio é torná-las concretas no mundo dos fatos, ou seja, transformar leis em políticas públicas e atitudes humanas. Por isso a dimensão política da luta pela cidade sustentável deve ser o enfoque prioritário a ser perseguido, enquanto espaço permanente de conscientização e reivindicação.

Conforme conclui Trindade (2012, p. 159) uma aplicação mais efetiva *depende de lutas nesta direção*. E que a rigor o Estatuto da Cidade ainda não teria saído do papel *sendo necessário* “um volume significativo de articulação e mobilização popular, cujo desafio consiste em alterar de modo concreto a correlação de forças vigente na sociedade brasileira”.

Afinal, a tarefa de transformar a realidade sócio-espacial é “essencialmente política e 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).

Nesta perspectiva, deve-se enfatizar a importância do postulado democrático, segundo o qual as cidades devem ser planejadas e construídas a partir de ampla participação e envolvimento das pessoas.

Assim, infere-se 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.

Afinal, na atual sociedade de risco, com incertezas globais e futuras, é fundamental a participação de todos os atores na tomada de decisão. Esta necessidade é destacada por Leite e Ayala (2004, p. 121), segundo os quais a composição de interesses e ponderações completas somente serão possíveis “mediante

processos bem informados, que garantam participação pública e democrática no momento da seleção das escolhas adequadas”.

A realização do direito à cidade e a construção e melhora contínua na sustentabilidade urbana é necessariamente um afazer compartilhado. Isso tendo em vista a complexidade tanto nos diagnósticos de realidade, como também para a elaboração e implementação de políticas públicas.

Assim, para que este empreendimento seja exitoso e a luta pelo direito à cidade vitoriosa, todos os instrumentos e diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade precisam ser adequadamente implementados.

A emergência e consolidação de uma verdadeira epistemologia interdisciplinar emancipada é condição indispensável para assegurar o acesso ao direito pleno à cidade, ou seja, para que todas as variáveis sejam adequadamente consideradas, alcançando-se o objetivo primordial de todo planejamento que é a construção da cidade sustentável enquanto direito fundamental inclusive das futuras gerações.

Afinal *para alargar* “o possível é preciso pensar, proclamar e querer o impossível. A ação e a estratégia consistem em tornar possível amanhã o impossível hoje”. (FIORAVANTI, p. 184, *apud* LEFEBVRE, 1969, p. 39).

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

Praticamente um bilhão de pessoas pobres vivem em favelas e assentamentos informais em aproximadamente 100 mil cidades do mundo todo. A ONU estima que o número triplicará até 2030 (ONU, 2016b).

Em 2010, o Brasil 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).

Conforme 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, 2016)”.

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.

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 a partir de dados oficiais do Município.

## **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 infraestrutura 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 m<sup>2</sup>; Área Ocupada: 657.000 m<sup>2</sup>; Área do Parque: 1.494.000 m<sup>2</sup>; Beneficiários: 16 comunidades<sup>20</sup>; Famílias (estimado): 5.677 famílias; População (estimada): 22.566 habitantes (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2016).

---

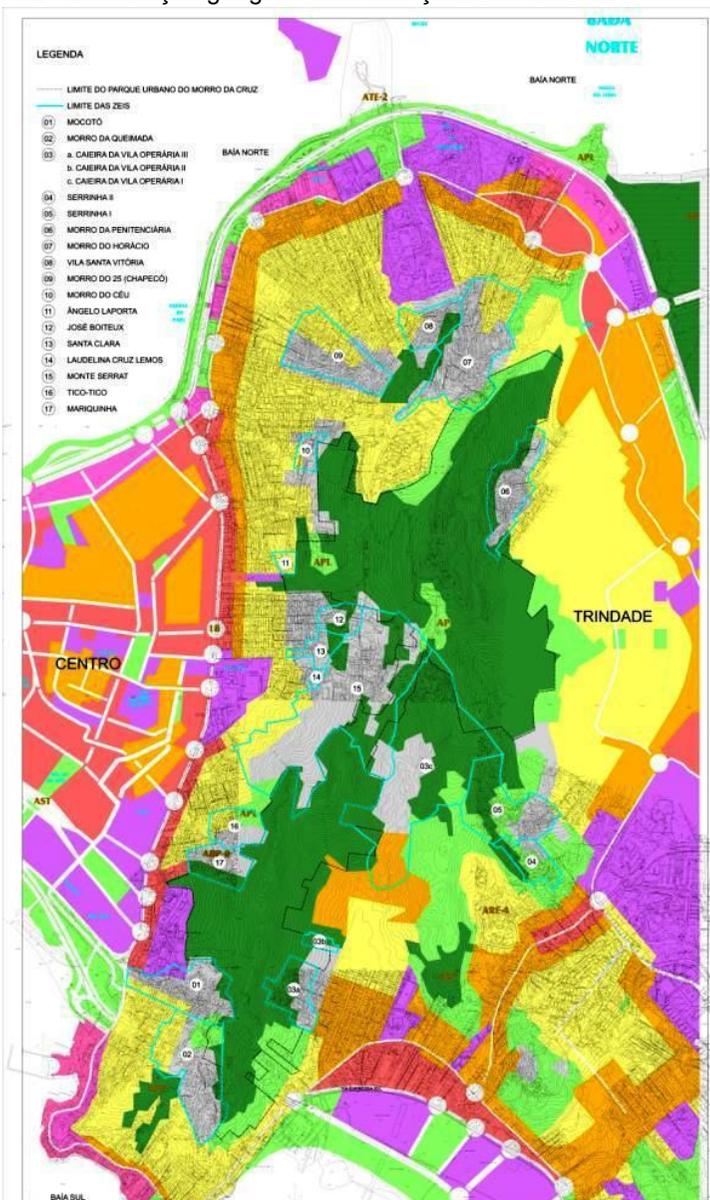
<sup>20</sup> Mariquinha; Rua Ângelo Laporta; Monte Serrat; Rua José Boiteux; Tico Tico; Rua Laudelina da Cruz; Morro do Horácio; Vila Santa Vitória; Vila Santa Clara; Morro da Penitenciária; Serrinha; Morro da Queimada e Jagatá; Alto da Caieira; Morro do Céu; Mocotó.

Figura 1 - Maciço Morro da Cruz - Florianópolis



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis

Figura 2 - 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](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/22_11_2011_17.39.04.9d9c58f818c9116506dd4998bda0ea6b.pdf)>. Acesso em 02 nov. 2016

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



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis – SC

Figura 4 – 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](http://www.tudosobrefloripa.com.br/index.php/desc_noticias/obras_no_macico_do_morro_da_cruz_serao_authorized_nesta_quarta_feira_20). Acesso em 02 nov. 2016.

Conforme antes referido 2/3 (dois terços) 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 documenta diligência da tropa de choque da Polícia Militar de Santa Catarina acompanhando diligência de demolição de construção irregular.

Figura 5 – 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 02 nov. 2016.

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

Um dos estudos científicos muito interessantes sobre o tema foi a tese de doutorado de Elaine D. Tomás na qual explica a sucessão de territorialidades que ocorrem no Maciço Morro da

Cruz, num incessante processo de reterritorialização que na verdade transformou o local de 'não território a território do PAC-Florianópolis (TOMAS, 2012).

Esse quadro revelado pela situação o Maciço Morro da Cruz, confirma importante percepção da sustentabilidade defendida por Acselrad 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).

Esse dramático cenário revela 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 urbano 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 a 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 é denominado por Nalini (2011, p. 16-17) 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).

Este quadro caracteriza evidente situação de injustiça ambiental, pois importa em distribuição desigual dos benefícios e riscos com consequências em múltiplas dimensões. Ao abordar o tema da justiça ambiental (MASSARD-GUILBAUD e RODGER, 2011, p. 11), destacam que as desigualdades ambientais entre

indivíduos e grupos geram e potencializam uma ampla gama de problemas, como exposição a riscos tecnológicos e naturais, degradação da qualidade de vida e privação de acesso aos recursos.

Nesta linha de reflexão Marcelo Souza também destaca a dimensão social da sustentabilidade urbana ao explicar que:

É comum a retórica em torno das “cidades sustentáveis” e da “sustentabilidade urbana” colocar no centro das atenções os vínculos entre sociedade e natureza, secundarizando ou banalizando a análise das relações sociais e, com isso, subestimando o fato de que, para além de questões como a crescente poluição ambiental nas cidades, a formação de ilhas de calor e os problemas quanto ao destino do lixo urbano, ou como a contribuição das cidades para o aquecimento global, as cidades se tornam, também ou, acima de tudo, em um sentido estritamente *social*, cada vez mais insustentáveis (crescentes disparidades socioeconômicas no espaço, violência etc.) [...] (SOUZA, 2010, p. 165)

A insustentabilidade espacial integra a vida cotidiana das pessoas. Sedrez e Miraglia ao reconhecerem que a estruturação do território é um sistema complexo formatado para muito além da própria vida dos moradores, afirmam que:

Esta articulação entre sociedade e território aparece mediada por elementos, processos e atores sociais, num sistema onde relações sociais específicas produzem sua sustentabilidade e a diferenciação sócio-espacial (SEDREZ e MIRAGLIA, 2013, p. 45).

O cenário de exclusão e violação sistemática não apresenta apenas prejuízos aos corpos, mas também aos sentimentos mais profundos dos seres, seu bem estar e o próprio desenvolvimento pleno da personalidade numa ambiência de afeto. Conforme esclarece Bresciani (2002, p. 31):

Tenta-se aprender a relação subjetiva entre o homem e a cidade, já que a posse de uma cidade se dá pelo corpo e a revelação que se efetua é elucidação de si e conhecimento da

cidade. Nesse sentido, a alegria e a tristeza, como elementos efetivos e constitutivos da vida afetiva, encontram seus equivalentes e estimulantes na cidade poetizada pela história e pelos diversos destinos que a construíram.

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 falta de ação generalizada em relação a este drama social não pode ser perenizado. 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 têm como fruir do seu direito à cidade e, portanto, nem são efetivamente cidadãs. 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 as 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 no próximo capítulo desta tese.

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

## 2.5 GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO URBANO

Empreender práticas de boa governança no contexto urbano é um dos principais objetivos a serem implementados pela Administração Pública em parceria direta com a sociedade civil na atualidade.

A questão da governança também integra a Agenda 2030 da ONU que estabelece estratégias de cooperação internacional para a concretização da sustentabilidade nos seus 17 objetivos desdobrados em 169 metas.

Dentre os objetivos de destaque para a governança, cita-se o 16:

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

**16.6** Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

**16.7** Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

**16.8** Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global. (ONU, 2016a).

No que se refere às cidades é sempre importante recordar

que um dos objetivos para o desenvolvimento sustentável (n. 11) é exatamente a busca por cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

Na abertura do III Habitat, realizado no final de outubro de 2016, o Secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, afirmou que:

As cidades são cada vez mais o lar da humanidade. Eles são fundamentais para a ação climática, a prosperidade global, paz e direitos humanos. Mais da metade de todas as pessoas vivem em cidades e assentamentos humanos, e essa proporção está projetado para crescer a dois terços até 2050. Para transformar o nosso mundo, devemos transformar suas cidades (HABITAT III, 2016b).

Essa contundente manifestação demonstra, não apenas a importância da melhora contínua da gestão urbana, mas a grande relevância que a sustentabilidade das cidades representa para a transformação positiva do mundo. É preciso cuidar do local para que se obtenham avanços e transformações de maior escala.

Dentre os pontos de destaques da Nova Agenda da HABITAT III para cidades limpas, verdes e inclusivas, merece destaque o item 92 que destaca aspectos fundamentais da boa governança:

92. Promoveremos enfoques participativos que tengan en cuenta la edad y el género en todas las fases de los procesos de planificación y elaboración de políticas urbanas y territoriales, desde la formulación de conceptos a la de su redacción, presupuestación, ejecución, evaluación y examen, basado sobre los cimientos de nuevas formas de asociación directa entre todos los niveles de gobierno y la sociedad civil, entre otras cosas mediante plataformas y mecanismos amplios y bien provistos de recursos para la cooperación y la consulta que estén abiertos a todos, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones y soluciones de datos accesibles (HABITAT III, 2016).

O que se observa é que os enfoques temáticos das últimas conferências prosseguem e avançam nas pautas já trabalhadas na Rio + 20 que tinha a economia verde e a governança como eixos centrais. Isso demonstra como a temática da governança deve estar no centro das atenções quando se aborda o direito à cidade.

Há direta e intensa relação entre processos de governança e tomada de decisões no contexto da gestão urbana enquanto um processo interativo e dinâmico da malha de instituições que asseguram a tomada de decisões coletivas (Ascher, 1995 p. 346; Le Gales, 1995, p. 57 e 95).

Assim, não é suficiente apenas pensar num aparato institucional adequado e num arcabouço legislativo, pois também é fundamental que se estabeleçam mecanismos e critérios adequados para a tomada de decisões.

Conforme destacam Kissler e Heidemann (2016, p. 486): “a governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças etc.), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)”.

Assim, o enfoque de parceria e empoderamento da sociedade civil também deve ser ponto de destaque. Isso porque se percebe que governança se distingue de governo, à medida que se refere à relação entre civis, a sociedade e o Estado, entre governantes de governo e governados que irão debater acerca de ideias sustentáveis e futuras, sob esse prisma é que a participação do cidadão deve ser atuante de fato. Em suma, [...] é precisamente este último aspecto - a relação da sociedade civil com o estado - que distingue o estudo da governança de outros estudos de governo (McCARNEY, P., M. HALFANI & A. RODRIGUEZ, 1995, pp. 95-96).

Conforme explica Marcelo Souza:

A democratização do planejamento e da gestão é, mais que um objetivo, um princípio fundamental. Mesmo no interior de uma sociedade caracterizada por uma separação estrutural entre dirigentes e dirigidos é possível avançar bastante nessa direção. [...]. O problema é que há formas e formas de participação, algumas sem aspas e muitas com aspas, de modo que dizer, apenas que existe um conselho “participativo” não basta.

(SOUZA, 2010, p.130).

Adverte que “é preciso criar uma série de condições favoráveis para que a instância de participação tenha vida efetiva e não se desvirtue ou sirva apenas de fachada ou artifício de legitimação nas mãos dos governantes” (SOUZA, 2010, p. 130-131).

E ao final reconhece que:

[...] é fundamental ressaltar, já aqui, que a participação popular no planejamento, que é, como se viu, um dos três pilares constitutivos da reforma urbana, pode contribuir decisivamente para a efetiva implementação das leis, já que, estando direta e fortemente envolvida no processo, a sociedade civil irá colaborar muito mais eficazmente na fiscalização do cumprimento das leis (SOUZA, 2010, p. 131).

Uma interessante relação também é possível observar entre a implementação de políticas públicas e a participação na governança urbana e ambiental, formando-se um virtuoso ciclo de múltiplas influências e retroalimentação. Afinal, “as políticas públicas são vitais para interferir positivamente nessas situações de inclusão social, estimulando a participação de todos na comunidade além de velar pela proteção ambiental”. (PHILIPPI JR, 2016, p. 8)

Em termos históricos, a governança foi predominantemente associada ao trabalho dos governos. No entanto, durante as últimas duas décadas, o modo governamental de governança foi complementada por modos de governança em que as organizações não governamentais e o setor privado são parceiros fundamentais. Esta tendência é ilustrada pelo crescimento sustentado do setor privado normas como a certificação, e de público-privada parcerias, a nível local para o nível mundial (ADGER e JORDAN 2009, ANDANOVA e outros 2009, TREIB e outros 2007).

Assim, amplia-se a importância de se pensar a gestão urbana a partir de estratégias de parceria e cooperação, pois não se pode desconsiderar o protagonismo de liderança do Estado conforme reconhece Marcelo Souza:

Também seria pouco razoável imaginar que os

grupos da sociedade civil, por si sós, e a revelia do Estado, conseguiriam, no médio prazo, muita coisa: afinal, certas mudanças podem ser conseguidas (e outras tantas só podem ser conseguidas) com mudanças dos marcos legais e institucionais. [...] . O aparelho de Estado possui competências regulatórias e normatizadoras que não podem ser ignoradas; mesmo em um país onde certas leis “pegam” e outras “não pegam”, conquistar marcos legais adequados é uma tarefa importante a ser perseguida. (SOUZA, 2010, p. 116)

Nesta perspectiva, pode-se afirmar que os estudos desenvolvidos nesta tese guardam relação com a governança urbana, pois abordam o governo das cidades não apenas na perspectiva do aparato institucional.

Quanto à dimensão conceitual Rhodes (1996, p. 652 e 653) caracteriza governança como “uma mudança no entendimento de governo, significando um novo processo de governação ou uma mudança das regras ou ainda um novo método pela qual a sociedade é governada”.

Fleury (2013, p. 112) aduz que:

O ponto fundamental é, sem dúvida, a compreensão da importância de abrir as estruturas estatais de planejamento e gestão à sociedade, para que se possam criar processos democráticos de co-gestão. Aceitar, enfim, que dividir poder não diminui o poder do governante, mas sim o multiplica: eis a base da geração de governabilidade local, requerida na transformação da gestão de estruturas tradicionalmente comprometidas com o clientelismo e a corrupção. No campo das políticas sociais, em que há interesses tão diversos em jogo e em que são enormes as disparidades de recursos dos diferentes grupos de interessados, é imprescindível criar espaços públicos nos quais os interesses possam ser confrontados de forma transparente, gerando possibilidades de negociação e geração de consensos”

A Administração Pública deve desempenhar mais um

protagonismo de liderança. Conforme observa Maria Viviana Zanta (2016, p. 78):

Para que haja a evolução para cenários mais sustentáveis o maior desafio para a governança está no exercício pelo governo do seu papel de organizador, facilitador, fiscalizador e regulador, no qual deve fomentar e interagir com os demais agentes sociais para que de forma democrática e participativa se construam planos de gestão e acordos setoriais que possibilitem o gerenciamento ou o manejo dos resíduos sólidos de modo mais efetivo.

Novas práticas de governança também constituem formas de fortalecimento da legitimidade democrática. Pondera FREY (2016, p. 6) que:

A expansão dos arranjos de governança e, com isso, a ampliação do número de atores envolvidos em processos de tomada de decisão política acarreta, entretanto, um potencial conflito com o próprio princípio democrático. Arranjos de governança não são necessariamente compatíveis com as características da legitimidade democrática que fundamenta o sistema representativo da democracia liberal. Os processos governamentais e a democracia liberal ganham legitimidade política, primordialmente, pelo fato de serem baseados no sufrágio universal, ou seja, no exercício da cidadania através do voto nas eleições, ao passo que os participantes de sistemas de governança em geral não dispõem de uma legitimidade semelhante, oriunda diretamente do próprio povo.

E prossegue ao afirmar que:

O princípio da colaboração se estendeu para além do desenvolvimento do processo de colaboração, incluindo a própria avaliação da experiência participativa, principalmente a avaliação do processo colaborativo, o desenvolvimento e aplicação de indicadores de sucesso e a mensuração e avaliação dos

resultados alcançados. Sem podermos aprofundar detalhes do modelo e das dificuldades de sua implementação, torna-se evidente o reconhecimento, pelo menos por partes da administração pública, de uma necessidade de ampliar o número de participantes, não apenas em função de uma implementação mais efetiva, mas também para alcançar uma maior legitimidade democrática. Entendemos que, além disso, o modelo colaborativo implica numa valorização do conhecimento local enquanto insumo da gestão urbana, permitindo a inclusão dos atores em nível comunitário em processos de governança urbana (FREY, p. 13).

Uma das tendências da governança na atualidade é a sua perspectiva compartilhada ou interinstitucional, especialmente no que diz respeito as ações de planejamento urbano e elaboração dos planos diretores. A governança surge, então, como forma de superar o modelo neoliberal de desenvolvimento (muito embora estejam aí situadas as suas raízes teórico-conceituais) e de atender às crescentes demandas da sociedade civil, de forma a estimular ações direcionadas ao Desenvolvimento Sustentável, através das novas tendências da administração pública e da gestão das políticas públicas, bem como ao recurso a novas formas de articulação político-administrativa que representem a transição do princípio da autoridade estatal para a abordagem da gestão compartilhada/interinstitucional:(setor público, setor produtivo e terceiro setor (DA COSTA e RODRIGUES, 2016, pp 1 e 2).

Assim, a governança assume também uma estratégia de emancipação. Conforme Frey (2016, p. 03):

Nessa perspectiva a abordagem da governança pode ser vista como uma possibilidade de restaurar a legitimidade do sistema político pela criação de novos canais de participação e parcerias entre o setor público e o setor privado ou iniciativas voluntárias, contribuindo para novas formas democráticas de interação público-privada. Nessa abordagem de governança emancipatória a ênfase está no aumento de

poder social, ou seja, a inclusão e o fortalecimento dos não-poderosos nos processos de tomada de decisão política, enquanto que a eficiência administrativa é considerada um objetivo subordinado.

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.

Estratégias de boa governança e um adequado planejamento urbano são condições para que se cumpra a função social e ambiental da cidade. 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 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.

Quando 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, a 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.

Esta característica participativa 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 e dentre eles merecem 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 concretizada 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)

Esta também é a perspectiva defendida por 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).

Bonizzago (2014, P. 194), apesar de reconhecer os avanços da política urbanística baseada nos planos diretores municipais, destaca a falta do encadeamento deste com planos estaduais e nacionais e concluiu enfaticamente que “já é hora de se pensar a cidade como algo interligado a uma rede de relações de todos os tipos, sua noção mais ampla, que ultrapassa seus lindes”.

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 como 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 contribui para a injustiça social (Rosseau, 1989), gera violência e compromete qualquer tentativa de planejamento urbano.

Neste sentido, cabe ressaltar as considerações de Júlia Franzioni (2014, p. 58):

[...] a política urbana deve ser encarada no contexto geral de desenvolvimento do Estado (ela é uma política de desenvolvimento), que além das exigências econômicas de crescimento, produção e acumulação de riquezas (ela é parte da ordem econômica estatutária), deve priorizar a ampliação dos benefícios sociais (ela também é parte econômica diretiva).

A partir desta análise, constata-se que a implementação da sustentabilidade urbana requer ampla e adequada compreensão da propriedade, inclusive da forma de sua aquisição em contextos de vulnerabilidade por intermédio da regularização fundiária plena que será desenvolvido no próximo capítulo.



## **CAPÍTULO 3 - PROPRIEDADE URBANA FUNCIONALIZADA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

### **3.1 COMPREENSÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PROPRIEDADE**

O conteúdo, significado e alcance do direito de propriedade não é uniforme em termos geográficos e nem o foi em termos históricos. Foram diversas as alterações experimentadas, inclusive a partir da caracterização do regime político adotado pelas mais diversas formas de organização social.

Conforme Marés (2003, p. 278):

[...] o desenvolvimento da concepção de propriedade atual foi sendo construído com o mercantilismo, com trezentos anos de elaboração teórica controvertida e incerto desenho (séculos XVI, XVII e XVIII), baseados na prática e na necessidade das classes sociais nascentes; e duzentos anos de sua realização prática (séculos XIX e XX), com lutas e enfrentamentos e, principalmente, mudanças internas, concessões, falácias, promessas poéticas e violência desmesurada, guerra.

Como um dos pontos característicos da evolução histórica está também a mudança do regime de produção econômica. Pietro Barcellona explica o processo de liberação dos laços feudais que amarravam a terra e a sua transformação em mercadoria a ser comercializada por indivíduos agora livres e iguais. Esta é uma das principais explicações históricas para a preponderância do valor de troca atribuído à propriedade desde séculos:

El individuo que libera así de los vínculos sociales de la dependencia jerárquica y política debe a su vez liberar la propiedad de cualquier determinación personal. Debe transformarla en propiedad económica. (...) Ahora es necesario abolir la propiedad-relación que define la forma de dependencia entre el señor y el siervo. Hay que hacer de la propiedad un objeto de derecho, mercancía para el mercado, res que pueda ser libremente

puesta em circulación y alienada. Es necesario que la propiedad se vuelva abstracto dominio individual y solitario, confín espacial del dominio que el individuo tiene esencialmente sobre sí (BARCELONA, 1996, p. 283).

Ainda a partir dos clássicos é oportuno rememorar as teorizações de John Locke – escrita aproximadamente em 1689 - (1998, pp. 407 e 415), segundo o qual no século XVII a propriedade era concebida como vontade divina, ou seja, a lei sob a qual o homem estava antes era favorável à apropriação. Deus ordenou, e seus desejos forçaram-no ao trabalho. Este era sua propriedade, que dele não poderia ser tirada onde quer que a tivesse fixado. Logo, vemos que o tratar ou cultivar a terra e o ter o domínio sobre ela estão intimamente ligados. Uma coisa dá título à outra. De modo que Deus, ao ordenar o cultivo, deu com isso autorização para a apropriação. E a condição da vida humana, que requer trabalho e materiais com os quais trabalhar, introduz necessariamente a propriedade particular (LOCKE, 283-284).

A estrutura social e econômica, compreendida a partir do legado da história, repercute diretamente na lógica interna do direito que está instrumentalizado para operar em sintonia com o sistema de produção capitalista.

Nesta perspectiva é muito oportuno apresentar algumas ideias clássicas de Proudhon, extraídas da obra “O que é propriedade” escrita ainda em 1840. De filiação filosófica anarquista, Proudhon em célebre assertiva sustenta nesta obra que a “propriedade é roubo”.

Suas reflexões, apesar das críticas que recebeu ao longo do tempo, são oportunas para serem lembradas nesta tese considerando o intenso debate entre esfera pública e esfera privada, dimensão coletiva dos bens e a cooptação capitalista da própria significação da cidade.

Para Proudhon (1975, p. 68) “a história da propriedade, nas antigas nações não é, pois, para nós, mais que um empreendimento de erudição e curiosidade”. Afirma que:

Apesar das prerrogativas maravilhosas, que nos chegam do eterno e do infinito, nunca se soube dizer donde vem a propriedade: os especialistas ainda se contradizem. Concordam num único ponto: a certeza do direito da propriedade depende da

autenticidade da sua origem. Mas esta questão é o que os condena a todos: porque aceitaram o direito antes de esgotada a dissidência da origem? (PROUDHON, 1975, p. 44).

Esta constatação demonstra claramente a dificuldade histórica em se precisar a real origem da propriedade, dado este seguramente impossível de ser cartesianamente apurado até mesmo considerando as mais diversas e peculiares formas de organização social, lógica produtiva e de consumo da época.

Conforme destaca Carl Schmitt (1990, p. 41) as formas políticas e jurídicas são secundárias e perturbadoras do pensar econômico. A inteligência e o racionalismo não são em si revolucionários, nada o é tanto quanto o pensar técnico: ele é estranho a todas as tradições sociais. Ao econômico pertencem certos conceitos jurídicos como propriedade e contrato. Considerada historicamente a 'privatização' inicia-se no fundamento, na religião. Primeiro direito individual – liberdade religiosa. Religioso possui vigoroso efeito absorvente e absolutizador e se o religioso é privado, então pelo contrário, é o privado que em consequência disso, é sacralizado religiosamente. Como consequência a propriedade é sagrada por ser coisa privada, garantindo-se a ela proteção absoluta para estar acima de qualquer risco. Essa percepção explica o caráter absolutista outorgado a este direito nas codificações do século passado.

Ainda a partir das suas reflexões, Proudhon (1975, p. 83) afirma em tom crítico que o “direito de propriedade foi a causa principal do mal na terra, o primeiro anel da longa cadeia de crimes e misérias que o gênero humano arrasta desde a nascença”. Prossegue afirmando que “a propriedade é o direito de lucro, quer dizer, o poder de produzir sem trabalhar; ora produzir sem trabalhar é fazer do nada qualquer coisa” (PROUDHON, 1975, p. 134).

E conclui Proudhon (1975, p. 220):

A miséria, os crimes, as revoltas, as guerras tiveram por mãe a desigualdade das condições, que foi filha da propriedade, que nasceu do egoísmo que foi engendrada pelo sentido privado, que descende em linha recta da autocracia da razão. O homem nasceu sociável, quer dizer, que procura a igualdade

e a justiça em todas as suas relações [...] os maiores males da humanidade vêm-lhe da sociabilidade mal exercida.

Essa sociabilidade mal exercida, a que se refere Proudhon, necessariamente repercute nas formas de apropriação do espaço urbano, na segregação social das cidades e nas generalizadas situações de injustiça ambiental pela falta de distribuição equitativa dos benefícios e riscos do desenvolvimento.

Outra análise muito interessante da propriedade em termos históricos é a sua compreensão relacionada com o tempo cronológico e em contraponto à posse, entendida esta como primeira 'propriedade'. Conforme Alexandre Nodari (2007, pp. 96 e 97), até mesmo a prática judiciária vincula o “o tempo cronológico ao método de aferir o “verdadeiro” proprietário de algo em disputa”. Conclui sua análise enfatizando que: “a propriedade assim como a “história com data”, teriam, mito logicamente, sua origem na primeira posse, na negação”.

O histórico da propriedade no Brasil revela que este direito 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 no Brasil 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 codificações<sup>21</sup>, 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 CRFB/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)

---

<sup>21</sup> 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.

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 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 URBANA

Harmonizar a propriedade individual com o complexo, amplo e difuso<sup>22</sup> direito à cidade sustentável é um dos maiores desafios da boa governança, 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, conforme já destacado. Apresenta característica preponderantemente nacionalista, na medida em que seus contornos são formados de acordo com os princípios e

---

<sup>22</sup> De titularidade transindividual, ou seja, que não pertence isoladamente a um indivíduo, mas à coletividade.

valores vigentes em um determinado Estado, de acordo com a sua caracterização política, econômica, social e espacial.

Historicamente foi marcada pela característica de direito absoluto e sempre teve como marca registrada o seu viés exclusivo e a feição individualista. Conforme adverte Proudhon (1975, p. 44):

A propriedade é o direito que um homem possui ao dispor de uma propriedade social da maneira mais absoluta. Assim, se estamos associados para a liberdade, igualdade, segurança, não o estamos em relação à propriedade; assim, se a propriedade é um direito natural, esse direito natural não é social, mas anti-social. Propriedade e sociedade são coisas que invencivelmente repugnam uma à outra: é tão impossível unir dois proprietários como juntar dois ímanes pelos polos semelhantes.

Para dinamizar o seu conteúdo e potencializar a forma de exercício também com viés compatível com os interesses da coletividade, as constituições do pós-guerra buscaram outorgar um significado também social à propriedade, especialmente na forma do seu exercício.

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 CRFB/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 coletividade<sup>23</sup>.

A propriedade foi concebida em nosso Código Civil de 1916<sup>24</sup> 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).

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

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 propriedade<sup>25</sup>. 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 ideia de Léon 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 que essas ideias, 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

---

<sup>25</sup> 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”.

dos homens.

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 propriedade<sup>26</sup>. Cabe ao intérprete<sup>27</sup>, 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 normal”. Dentre as consequências 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)

---

<sup>26</sup> 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”.

<sup>27</sup> 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.

defende que: “APENAS a propriedade que atende a 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 petítórias 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 coperniciana”. 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, ou seja, repercuta positivamente na realidade 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 a 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 à 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 sustentável, tendo em vista que a regularização pode ser um mecanismo capaz de conferir função social a determinada propriedade que a esteja descumprido. Assim, a função social pode ser apresentada como justificativa prévia à aplicação da regularização fundiária, ou seja, como condição de legitimidade. 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 artigo 2º, inciso XIV (NASCIMENTO, 2013), conforme será abordado no próximo item.

### 3.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL

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 (2007) 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 que podem também garantir interação socioespacial.

Nessa perspectiva observa-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 principais 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. 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 à 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. Por ser o conceito legal mais importante desta tese, apesar de já referido na introdução, repete-se neste momento para facilitar a evolução da leitura e a compreensão do texto:

**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 insofismável que o problema requer um tratamento sistêmico e holístico a partir de uma base cognitiva interdisciplinar.

A amplitude conceitual é também destacada por Afonsin ao conceituar regularização fundiária como:

[...] o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 2001, p. 47).

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.

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 3.769/12 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 23 de julho de 2016<sup>28</sup>.

No voto proferido na Comissão de Seguridade Social o Relator (Deputado Federal Colbert Martins), emitiu parecer favorável à aprovação do projeto aduzindo que o PRONARIM é uma revolução na área social, exatamente por que ao proporcionar à população brasileira de forma igualitária e democrática a regularização do seu imóvel a um custo extremamente baixo, exercita a valorização do direito à propriedade como uma conquista soberana do cidadão. (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Em parecer na Comissão de Finanças e Tributação (06.05.2016), o Deputado Hildo Rocha, apresentou manifestação pela compatibilidade orçamentária e financeira nos seguintes termos:

Certamente a regularização dos imóveis urbanos, incentivada pelo Programa Nacional de Regularização de Imóveis Urbanos – PRONARIM, implicará aumento da arrecadação de receitas por parte dos municípios, DF e União. Diante do exposto, VOTO PELA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROJETO DE LEI Nº 3.769, DE 2012 (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Este projeto ainda não foi votado na Comissão de Finanças e Tributação e recentemente recebeu decisão da Presidência da mesa designando comissão especial para a sua apreciação exatamente em função da importância e complexidade do tema.

Ainda no plano legislativo recentemente foi editada a Medida Provisória n. 759 de dezembro de 2016 que trata da regularização fundiária urbana e rural. Dentre os principais aspectos dessa nova regra é possível destacar:

- Um novo conceito de informalidade, para fins de caracterização do objeto da REURB, denominado núcleo urbano informal. Conceito extremamente singelo

---

<sup>2828</sup> Para atualização desta informação sugere-se acesso ao site da Câmara no seguinte endereço: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542816>>. Última atualização em 14.03.2017.

e meramente formal apenas enunciando que núcleo urbano informal é aquele que pode ser objeto de procedimento de regularização fundiária;

- Uma nova forma de aquisição do direito real de propriedade, instrumento de regularização fundiária, denominado legitimação fundiária;
- A criação de um novo direito real, a ser inserido no rol do art. 1.225 do Código Civil de 2002, denominado Direito de Laje, sobremaneira útil à regularização fundiária de favelas;
- A criação de um procedimento menos burocratizado, inclusive no âmbito de aprovação e registro cartorial da REURB, o qual se opera, em âmbito extrajudicial, perante os Municípios, inclusive para fins de composição de conflitos por via consensual, como bem apreçou a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.

Atualmente esta Medida Provisória ainda tramita na Comissão Mista do Congresso Nacional e deve ter o seu prazo de vigência prorrogado, tendo em vista a sua complexidade. Nesta comissão recebeu 732 (setecentas e trinta e duas emendas) para serem votadas e até pedido de realização de audiência pública para discutir o tema (SENADO FEDERAL, 2017)<sup>29</sup>.

Trata-se de uma norma polêmica e que enfrentará diversas resistências no parlamento e também da sociedade civil organizada. Pela complexidade dos temas não deveria ter sido tratada por intermédio de Medida Provisória, até mesmo pelo fato de ser muito duvidosa a real urgência do tema para justificar o meio legislativo escolhido. Assuntos desta complexidade, naturalmente reclamam trâmite legislativo regular, com amplo debate e alternativas de participação, especialmente a realização de audiências públicas com especialistas no tema.

Em manifesto contra esta Medida Provisória, cerca de 90 organizações e movimentos sociais assinaram o documento *Carta ao Brasil: MP 759/2016 – “A desconstrução da regularização fundiária no Brasil”*, em dezembro. Entre eles estão o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Instituto Sociambiental (ISA), o Instituto Pólis e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

---

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127879>>. Acesso em 14 mar. 2017.

(MST)<sup>30</sup>.

Estes movimentos legislativos demonstram o esforço dos governos na busca de alternativas para a informalidade urbana, também evidenciam a insuficiência e inadequação das políticas públicas previstas para este delicado tema.

Também faz prova contundente da fragilidade e inadequação dos institutos tradicionais do Direito para dar conta da realidade social. Quando o legislador incrementa no rol taxativo dos direitos reais de propriedade um novo instituto denominado sugestivamente “Direito de lage” evidencia que as fórmulas abstratamente concebidas pelo legislador para reger a propriedade são insuficientes para acolher as reais demandas do mundo da vida.

Esse distanciamento do mundo da lei corrói a própria legitimidade do Estado e do Direito à medida que estimula o desenvolvimento de atitudes, comportamentos e negócios na margem da legalidade, fomentando inclusive a insegurança jurídica e a exclusão nas mais diversas perspectivas.

Por todas as razões antes explicitadas e ilustradas, resta claro que o padrão ideal de regularização fundiária deve ser 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 à propriedade (titulação) e à moradia, conforme enfoque predominante pretendido na Medida Provisória acima referida.

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).

---

<sup>30</sup> Esta carta está disponível em: <http://contrafrasil.org.br/sistema/ck/files/Carta%20ao%20Brasil%20-%20MP%20759-2016%20-%20Regularizacao%20Fundiaria.pdf>. Acesso em 14 mar. 2017.

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 desvantagens sociais e econômicas da informalidade. Conclui de forma contundente que ao ficar "fora da lei", o informal por não possuir título de 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 Hermano 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.

Evidentemente que a perspectiva trabalhada não deve ser levada às últimas consequências, pois inegavelmente instiga a especulação imobiliária urbana ao extremo e potencializa a concepção de cidade enquanto mercadoria, inclusive mediante a expulsão e segregação de populações. É trabalhada nesta tese, pois o reconhecimento da propriedade por intermédio da

regularização de fato repercute também na dimensão econômica.

No contexto da regularização registral a provocação de Hermano 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, antes referido: 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, 2016).

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, por sua vez, um prejuízo.

Até nos clássicos era comum a relação entre a relação de propriedade com as atitudes do titular do bem em relação ao 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 à 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 (2016) 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.

A importância do reconhecimento formal do direito de propriedade naturalmente não exclui a necessidade de um conjunto articulado de políticas públicas para que os demais direitos atinentes à cidade sustentável: moradia, transportes, lazer, segurança, saneamento, dentre outras, sejam adequadamente assegurados.

### 3.4 SISTEMA REGISTRAL, DIREITO DE PROPRIEDADE E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

No Brasil o direito de propriedade nasce principalmente por intermédio do registro do título aquisitivo no registro de imóveis. Este registro é feito no registro de imóveis da circunscrição territorial de localização do bem.

O sistema registral da propriedade possui função que vai além do simples cadastramento das propriedades imobiliárias, pois a partir do princípio da concentração deve conter vasto repertório de informações estratégicas de todos os eventos que afetem direta ou indiretamente as relações jurídicas e urbanísticas decorrentes da condição de proprietário, inclusive de caráter ambiental.

Trata-se de um sistema que deve ser progressivamente aperfeiçoado e que apresenta elevado potencial para contribuir com a formulação de políticas públicas urbanísticas, auxiliando na governança pública a partir do repertório de informações, inclusive históricas e até culturais que pode perpetuar.

Na atualidade, por exemplo, os loteamentos no Brasil, não preservam a dimensão histórica e cultural da cidade e se constituem muito mais num traçado burocrático de fatiamento do solo. A informalidade urbana, a falta de planejamento, inclusive grande parte das lesões ao meio ambiente urbano, são fortemente

impactados pelos loteamentos clandestinos que são implementados sem a observância integral da ordem jurídica. Assim, faz-se necessário também abordar brevemente o sistema registral pelas suas intensas relações com a propriedade, sua função social, proteção do meio ambiente e aplicação concreta da regularização fundiária 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 1980 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 real<sup>31</sup>. Estatuiu que a partir da sua edição qualquer mutação jurídico real importará na criação de uma matrícula para cada imóvel e nesta matrícula serão perpetuadas e concentradas todas as informações jurídicas relevantes a respeito

---

<sup>31</sup> 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 época 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.

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 assegure 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. Sem desconsiderar as contundentes críticas históricas que a propriedade recebe, é também sustentável que 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 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 – Lei 6.015 de 1973): 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 atestam, 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 (históricas, ambientais, sociais, dentre outras). 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 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 fólio 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.

- l) Continuidade (trato sucessivo). (Artigos 195 a 197, 222, 228, 229, 236 e 237 da Lei de Registros Públicos): Requer pleno encadeamento – como elos de uma 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 e da boa governança pública.

Enquanto repertório público de informações qualificadas o registro de imóveis também apresenta potencial para acolher conhecimento interdisciplinar (história, direito, geografia, arquitetura, engenharia, dentre outros) e facilitar a sua publicidade. Apenas para exemplificar a partir da principiologia analisada,

observa-se que ocorreu um aperfeiçoamento do princípio da especialidade objetiva com a edição da Lei 10.267 de 2001 que alterou a Lei 6.015 de 1973. A nova redação do artigo 176, § 3º passou a exigir geo-referenciamento ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional para os imóveis rurais para propiciar maior segurança jurídica.

Eis o teor da norma:

**§ 3º** Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do § 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.

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, focado nesta pesquisa, não se confunde com outras bases de dados e cadastros públicos utilizados no Brasil e que também auxiliam na boa governança e precisam estar integradas.

No âmbito das atribuições legais das instituições públicas, são diversas as formas de cadastramento da propriedade rural e urbana no Brasil. Os municípios, por exemplo, 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 da experiência profissional 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. Este diagnóstico sugere a necessidade de constante aperfeiçoamento do sistema registral imobiliário a partir do repertório de informações 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 apenas assegurava 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 no primeiro capítulo, 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 os 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 registradores devem desenvolver as suas atividades com o máximo zelo e diligência, observando integralmente todos os preceitos normativos, os princípios registrares 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 registrária 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 da função social da cidade.

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, grandes desafios são exigidos para as instituições e os serviços públicos. Esta dimensão ampliada da atuação, requer de seus integrantes

atitudes verdadeiramente republicanas, mais democráticas, eficazes socialmente, e comprometidas com os reais anseios da comunidade. Como explica Perez 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).

A consolidação desta nova perspectiva sensibilizada dos operadores do direito, historiadores, engenheiros, geógrafos, 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.

Uma das formas mais adequadas de tutelar o meio ambiente é por intermédio de instrumentos preventivos e acautelatórios, com ampla publicidade (direito a informação), principalmente 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 consequências 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 desenvolvimento<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> 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*

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 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, dentre outras.

Complementa e reforça a prevenção e precaução o princípio da informação, pois num contexto de riscos e de insegurança é fundamental que a sociedade tenha acesso a informação de qualidade e estas podem ser gerenciadas e publicizadas com eficiência 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 com perspectiva protetiva que transcende o viés do proprietário e irradia efeitos também para a coletividade.

Conforme concluiu com muita propriedade Elizete Lanzoni Alves (2013, p. 394) ao abordar o tema das áreas contaminadas a partir de uma perspectiva também interdisciplinar: “averbação

---

*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).*

informativa sobre as áreas contaminadas, neste contexto, um recorte de análise do Direito Ambiental que sua vez congrega, de forma inter e multidisciplinar, outros ramos do Direito e outras áreas do conhecimento”.

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, já sinteticamente referido, o qual foi 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, 2016).

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, 2016).

Gulherme Nacif Fariol, 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 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. 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 legal<sup>33</sup> no registro de imóveis competente.

---

<sup>33</sup> 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

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 (Cota de Reserva Ambiental) será averbado na matrícula do respectivo imóvel no registro de imóveis competente” (Art. 45, § 3o), bem como a necessidade de vinculação da CRA – título nominativo - para que esta possa ser utilizada para compensação de Reserva Legal (art. 48, § 4º).

A servidão ambiental<sup>34</sup>, 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,

---

*promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.*

<sup>34</sup> 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*

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 no registro de imóveis outras ocorrências relevantes que guardem relação com a tutela do meio ambiente urbano, como distribuição de ações civis públicas, termos de ajustamento, anotação de área de preservação permanente, dentre outras.

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).

Na perspectiva ainda das funções do sistema registral imobiliário brasileiro, 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 longeva 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 também 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 as negociações e atos jurídicos que envolvem imóveis (MELO, 2011, p. 6).

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 do ideário de uma cidade mais sustentável.

Todavia, deve-se registrar que esta tarefa é definida e

critérios 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.

Também é importante que os novos institutos, como a regularização fundiária, propiciem o aperfeiçoamento do sistema registral clássico, nos moldes que foi concebido para a tutela da propriedade de feição mais individualista. Isso tendo em conta que o “padrão registral que a lei concebe, escora-se em grandes princípios, voltados à segurança e estabilidade do sistema, os quais não permitem a necessária flexibilidade para dar cumprimento à regularização fundiária” (SALLES, 2007, pp. 155 e 156).

Contribuir com a cidadania, ao assegurar a dignidade e o respeito para as pessoas segregadas e excluídas que foram ‘condenadas’ a viver em ambientes informais hipervulneráveis, é também a missão do sistema registral imobiliário.

Conforme aponta a melhor doutrina, 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 pacificação de conflitos, ao garantir 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). Na qualificação, além do aspecto dominical também é observado se o cumprimento da legislação ambiental e urbanística está integralmente satisfeita.

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. Fato este que ocorre com maior destaque na regularização fundiária. 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).

Pelo exposto, está caracterizada a intensa relação entre o sistema registral imobiliário e o cumprimento da função social e ambiental da propriedade. Também que este pode, principalmente a partir dos princípios da informação e concentração e enquanto repositório e fonte de conhecimento qualificado interdisciplinar, operar como aliado da boa governança.

Assim contextualizado neste capítulo, restou demonstrada a clara relação entre o direito de propriedade com os demais direitos fundamentais e com o exercício da cidadania plena. Também restou assentado que a concretização da proteção do meio ambiente e da cidade sustentável depende diretamente da forma pela qual a propriedade é compreendida e instrumentalizada não apenas como direito, mas principalmente como função: ambiental e social.

Uma vez definidas as condicionantes teóricas da

regularização fundiária sustentável numa perspectiva interdisciplinar o desafio do último capítulo será o de aportar proposições para a caracterização e tratamento dos conflitos urbanos, destacadamente na regularização fundiária plena em cenários de complexidade técnica, risco e vulnerabilidade social e ambiental.

## **CAPÍTULO 4 - ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR NA PREVENÇÃO E TRATAMENTO DE CONFLITOS AMBIENTAIS URBANOS E NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL**

A prevenção e o tratamento de conflitos urbanos é um dos principais desafios da boa governança na atualidade, destacadamente considerando a quantidade de interesses envolvidos, a complexidade dos temas e a intensidade do ritmo da vida nos ambientes urbano.

Assim, neste último capítulo o objetivo será avaliar a abordagem interdisciplinar enquanto estratégia cognitiva de prevenção e resolução de conflitos ambientais, principalmente em contextos urbanos vulneráveis em que há tensionamento de direitos fundamentais como ocorre na regularização fundiária em áreas com fragilidade ambiental.

Pois o tema de fundo invoca repensar e refletir sobre a produção do direito e da justiça. Conforme defende de forma instigante Wolkmer (2007, p. 104):

Neste contexto da mundialidade, constituída por novos conflitos, por processos complexos e por espaços fragmentados, torna-se imperioso deslocar a tradição jurídica individual e patrimonialista para uma direção normativa de tipo transindividual, democrática e interdisciplinar. É a reinvenção encaminhada para o espaço da lógica horizontal, participativa e solidária, incidindo na produção instituinte de uma epistemologia da alteridade. Reordenar experiências e identidades interagidas que afirmam ações humanizadas, centradas na dinâmica da participação, autonomia e transformação.

A partir da ancoragem teórica dos três capítulos anteriores no último o enfoque propositivo também estará direcionado ao campo da ação, ou seja, como utilizar todo o potencial da interdisciplinaridade no tratamento dos conflitos urbanos envolvendo propriedade, moradia, meio ambiente, dentre outros direitos fundamentais.

#### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS CONFLITOS AMBIENTAIS URBANOS

A partir do legado da história é possível compreender o nascimento e desenvolvimento das cidades como um campo de batalha no qual conflitam e também convergem os mais diversos interesses. Trata-se de uma combinação intensa de fatores, circunstâncias e motivações que constituem uma grande trama envolvendo como protagonistas principais o mercado, o Estado e a sociedade.

Este jogo também é caracterizado por ações contraditórias, avanços e retrocessos. A cidade também é palco de resistências e *locus* privilegiado para o exercício das mais diversas reivindicações por direito e cidadania.

As políticas públicas implementadas pelo Estado nem sempre estão a serviço efetivo da proteção e defesa dos direitos fundamentais elementares da cidadania, mas muitas vezes são executados a partir de pautas impostas ou decorrentes dos interesses do capital nacional e internacional, circunstância que revela grave dependência estrutural (RIBEIRO e JÚNIOR, 2011 p. 11). Esta constatação fica evidente quando são analisados planos diretores de cidades com grande influência do mercado imobiliário, destacadamente na forma como implementam institutos previstos no Estatuto da Cidade como ‘solo criado’ e áreas urbanas consorciadas.

Muitas vezes os detentores do poder econômico pautam e conduzem as ações do poder político que é cooptado e passa a agir e organizar o espaço urbano a partir das necessidades por eles criadas.

A lógica capitalista de produção da cidade e de ordenação do território, aliada ao grave e patológico contexto de omissões por parte dos Poderes Públicos, potencializa a escassez, a privação sistemática de direitos e, por consequência, a multiplicação de conflitos. Essa é a realidade e é a partir dela que se deve atuar concretamente. A percepção da cidade enquanto direito coletivo deve implicar na utilização social do espaço, ou seja, “um lugar para debates e discussões abertas sobre o que esse poder está fazendo e qual seria a melhor maneira de se opor a ele” (HARVEY, 2014, p. 281).

Por isso, a perspectiva de compreensão do conflito urbano que se propõe nesta tese é principalmente de um artefato dinâmico

que impõe movimento e ação, ou seja, **oportunidade** para que novas possibilidades sejam pensadas, descobertas e empreendidas. Não se pode pensar em nenhum tipo de efeito paralisante ou que conclame ao imobilismo, pois é no contexto de crises e privações que se observam grandes atitudes inovadoras.

Essa também é a percepção de conflito defendida por Carlos Vainer (2016) ao tratar do tema prevenção e mediação de conflitos urbanos enquanto estratégia de empoderamento político da esfera pública. Sustentou que é importante valorizar os conflitos, pois é por meio deles que os sujeitos transformadores são forjados e criam possibilidades de avanços e rupturas.

O jurista italiano Luigi Ferrajoli (2015) observa que a relação do homem com a natureza teve uma contundente mudança para o mal, o desenvolvimento tecnológico e desregulado do capitalismo e o saque do planeta por parte das grandes empresas dos países mais ricos estão provocando o que chama de terceira catástrofe (mudanças climáticas, poluições, aluviões, deslizamentos de terras, secas e desertificações. Esclarece que o desenvolvimento anárquico do capitalismo gerou escassez dos bens naturais e estes passaram a ter muito mais valor de troca.

Em clássica passagem, Adam Smith, na obra *A Riqueza das Nações*, no capítulo IV, quanto aborda a origem e a utilidade da moeda, já explicava os dois significados da palavra valor. O valor de uso consistente no “poder de adquirir outros bens que a posse este objeto permite”. Afirmava que “as coisas que tem o máximo valor de uso frequentemente têm escasso ou nenhum valor de troca; e, ao contrário, aquelas que têm o máximo valor de troca frequentemente possuem escasso ou nenhum valor de uso. Nada é mais útil que a água; mas com esta não se poderá adquirir quase nada e dificilmente se poderá obter algo em troca dela. Um diamante, ao contrário, não há quase nenhum valor de uso; mas como este se pode obter em troca uma grandíssima quantidade de outros bens (SMITH, Livro I, cap. IV p, 109).

A forma de incrementar a proteção é retirar determinados bens do mercado e torná-los bens invioláveis e indisponíveis, de uso comum, ou seja, “subtraí-los à disponibilidade da política e do mercado” para que não se tornem mercadorias. A forma de implementar esta proteção reforçada é por intermédio de constituições rígidas que os qualifiquem como bens constitucionais (FERRAJOLI, 2015, p. 232 e 233).

Essa relevante passagem da obra de Ferrajoli demonstra o

papel importante exercido pelo Direito na proteção e defesa do meio ambiente enquanto bem intangível, bem como na busca de critérios de harmonização com os demais bens e valores protegidos juridicamente.

No caso específico da regularização fundiária sustentável a regra amplamente geral é de elevada litigiosidade pela presença de conflito entre direitos fundamentais e interesses, tudo ainda agravado pela complexidade técnica presente nos casos em que as ocupações ocorrem em áreas de risco.

#### 4.2 COMPLEXIDADE, TÉCNICA E DIREITO

Uma das questões mais tormentosas na atualidade é avaliar a relação entre direito e técnica, ou seja, questionar se os espaços decisórios envolvendo temas complexos devem ser relegados apenas aos postulados da técnica. Dito de forma direta: quem deve decidir sobre sustentabilidade nos cenários de extrema complexidade e risco como é recorrente nas regularizações fundiárias.

Conforme adverte Sheila Jasanoff (2005, p. 06) a “teoria democrática não pode ser articulada em termos satisfatórios hoje sem olhar em detalhe as políticas de ciência e tecnologia”. Ainda apresenta a inquietante reflexão no sentido de perquirir se as decisões sobre a ciência e a tecnologia são questões políticas.

A atual sociedade de risco apresenta desafios qualificados para a ciência e para as instituições. A complexidade dos fenômenos e a sua necessária interligação e interdependência é uma marca característica deste novo tempo.

A compreensão da natureza, numa perspectiva histórica e interdisciplinar, é fundamental para o desenvolvimento e adequada análise da proteção plena do meio ambiente. O caminho requer novas estratégias epistemológicas a serem empreendidas mediante um saber emancipado da lógica reducionista cartesiana.

Na história da ciência a relação entre humanos e a natureza foi marcada intensamente por relações de poder e dominação. Um dos expoentes desta marca e precursor do método científico foi Francis Bacon ao defender critérios de verdade baseados na capacidade de dominação das forças naturais. Enfoque este caracterizado pelo “desencantamento do mundo” e pela ampla apologia da técnica em prol de relações mecânicas e de um mundo empobrecido de vida, um mundo máquina (BACON, 1620).

Buscava-se a objetividade a todo custo e a sistematização de leis gerais, banindo-se a ideia de complexidade do mundo do campo do conhecimento. A compreensão polarizada e dualista que conduziu a análise disjuntiva entre objeto e sujeito do conhecimento. Polarização esta que conduziu a “outras polaridades excludentes com as quais aprendemos a pensar o mundo: natureza/cultura, corpo/mente, sujeito/objeto, razão/emoção”. (CARVALHO, 2004, p. 116).

Conforme adverte com muita propriedade Zaffaroni (2011) “desde Bacon todo conhecimento é para dominar. Saber é poder. A razão que impulsiona o conhecimento não é nada mais que um instrumento de dominação.” (ZAFFARONI, 2011, p. 129).

Por esse motivo a natureza foi concebida na modernidade muito mais como objeto da ciência do que como sujeito do processo de produção de conhecimento. Thomas Hobbes (2009), publicada em 1651, por exemplo, analisava as ‘leis da natureza’ como critério para a superação do estado pleno de liberdade em que os homens viviam circunstância que gerava a guerra de todos contra todos. O contrato natural seria a forma estratégica de proibir, pela razão, fazer tudo aquilo que possa destruir a vida ou privá-los dos meios necessários para preservá-la.

Conforme Galimberti (2005) a natureza não estabelece mais leis como na antiguidade, mas é submetida às leis. Segundo este autor essa alteração de perspectiva, contraria a ética de Aristóteles ou de Platão que não permitem pensar a natureza como “responsabilidade humana”.

Na perspectiva de Maquiavel (1997), - ensaios produzidos aproximadamente em 1510, com tradução parcial de Selvino Asmann, a natureza é de certo modo ambígua, não positiva. A natureza e Deus, deram nas mãos dos homens todas as fortunas, mas os seres humanos foram mais seduzidos a assumir atitudes negativas mais do que positivas para conseguir o que eles querem e precisam. Portanto, o homem de que ele fala, em geral, é um ser ‘malvado’, ruim por natureza. Esse saber acerca da natureza necessita de problematização adequada.

A compreensão da natureza, da modernidade aos dias atuais, conforme já salientado, requer a superação da forma cartesiana de decompor, isolar e segmentar o substrato em relação ao qual a produção do conhecimento é produzido. A complexidade, própria dos fenômenos contemporâneos e em especial do meio ambiente requer uma nova racionalidade

epistemológica baseada na interdisciplinaridade.

A falta de uma perspectiva interdisciplinar para a compreensão adequada da natureza e do meio ambiente, conforme já enfaticamente destacado, poderá contribuir ainda mais para a artificialização destas categorias. Afinal, como adverte Milton Santos a “natureza artificializada marca uma grande mudança na história humana da natureza. Agora, com uma tecnociência, alcançamos o estágio supremo dessa evolução” (1994, p. 16). E ensina que para que se possa alcançar a uma interdisciplinaridade válida precisamos partir de metadisciplinas que conduzam à visão sistêmica e pondera que isso não exclui as especializações, que continuam necessárias (1994, p. 02 e 03).

No atual momento histórico é clara a intensa inter-relação entre natureza e técnica. A questão relevante que se perquire é como o direito, enquanto ciência social aplicada e não mera técnica de controle social, recepciona e interfere ou tenta interferir nesta relação dinâmica.

Convém esclarecer que o significado das categorias natureza e ambiente, nos termos em que são adotadas nesta tese não são sinônimos. Conforme Ribeiro e Cavassan (2013, p. 62) a natureza pode ser compreendida como um complexo de entidades reais e ambiente compreendido não é mera soma dos meios ambientes de espécies conhecidas, mas por ser uma abstração humana.

Nesta perspectiva conceitual, enfatiza-se a dimensão construtiva da categoria ambiente, fruto de elaboração histórica, dotado também de significação social, destacando-se o protagonismo humano na construção de sentido. Por este motivo, nesta tese é utilizada a expressão natureza, mais no sentido estático, como um dado, e meio ambiente como o resultado das interações humanas, ou seja, como o constructo.

Um dos maiores dilemas do atual momento histórico é a influência da técnica nas mais diversas perspectivas da vida, inclusive na produção da ciência. Conforme Cupani (2011) a própria ideia de tecnologia já pressupõe a noção de ciência, uma vez que essa é entendida como a associação da técnica com a ciência. Para este autor a Tecnociência, também concebida como ciência pós-acadêmica, não é simplesmente fazer ciência lançando mão de algum recurso tecnológico. Essa condição já “atravessa” o sentido de ciência há muitos anos e inclusive permitiu avanços impensados sem a utilização do recurso tecnológico.

A técnica repercute também na natureza. Conforme Galimberti (2005) a natureza não estabelece mais leis como na antiguidade, mas é submetida às leis. Essa alteração de perspectiva, contraria a ética de Aristóteles ou de Platão que não permitem pensar a natureza como “responsabilidade humana”. Essa alteração transforma a natureza em objeto submetido à técnica.

Apesar de diversas perspectivas pessimistas da técnica Feenberg (2009), exibe uma visão mais “otimista” da técnica, como uma espécie de “salvação”, logo, uma perspectiva “prometeica”.

Apesar das perspectivas de objetivação trazidas pela revolução da técnica, a linguagem é e continua a ser a dimensão que nos caracteriza como humanos ainda que tecnicamente humanos.

Nesta perspectiva, Assmann (2009) aborda de maneira instigante o tema do pós-humanismo e, a partir das ideias de Hermínio Martins, adverte que em razão da evolução tecnológica há uma superação do humanismo, homem se torna máquina e está sujeito a um processo de coisificação. Não há propriamente a morte do homem, mas a morte do homem do iluminismo e do humanismo, isso é, o fim do antropocentrismo.

Exatamente esta ruptura é que pode ser também articulada pelo direito que não deve estar a serviço apenas da dignidade humana, mas possui também um papel fundamental de acolher, atribuir valor intrínseco e sentido pleno a todos os componentes da grande teia da vida.

O aporte de novas reflexões epistêmicas e hermenêuticas sobre a categoria meio ambiente na perspectiva do direito é um labor científico que requer sensibilidade para a acolhida dos avanços teóricos e institucionais observados nas últimas décadas, especialmente após a convenção do Rio 92, apesar de crises de descontinuidade e retrocessos na implementação prática.

Além disso, é fundamental que se consolide um direito vivo, com elevada eficácia social. Isso porque conforme destaca Garapon (1997, p. 180) “um direito demasiado ideal é muitas vezes inaplicável, de modo tal que o distanciamento entre o direito dos livros e o direito vivido tornou-se perigoso”, distorção entre o que a lei determina e o que a prática realiza causa uma “anomia”, decorrente não da ausência do Direito, mas do seu “caráter demasiado abstrato”.

O saber jurídico também não pode ser monolítico,

encapsulado, paroquial ou da caserna. Muitas vezes desconectado da realidade social subjacente da qual é a própria razão de existir e com enorme distanciamento entre realidade social e o mundo idealizado. Deve antes servir como uma estratégia promocional. Não apenas técnica de controle impositivo e rígido, mas instância mediadora do acontecer dinâmico das práticas sociológicas que são intrinsecamente muito mais flexíveis. Tudo sob pena de o direito *acabar se afastando, cada vez* “mais, da estória real e completa” (GEERTZ, 1998).

Por tudo isso, é fundamental que a ciência esteja também a serviço da sensibilização geral e do fomento da empatia em prol de uma ecologia integral que sustente a casa comum.

Na perspectiva do direito fundamental à boa Administração Pública a mediação entre direito e técnica com viés preventivo, pode ganhar em efetividade se o tratamento dos conflitos for implementado com estratégias adequadas. Neste particular merece especial destaque a AAE – Avaliação Ambiental Estratégica, também enquanto mecanismo de acolhida da interdisciplinaridade.

A AAE – Avaliação Ambiental Estratégica recebe tratamentos e enfoques distintos; enquanto alguns fundamentam o instrumento nos mesmo procedimentos da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, outros apresentam distinções de base estratégica.

Na perspectiva desta tese, o referente da AAE deve estar orientado para a avaliação de políticas públicas, exatamente na perspectiva destacada por Teixeira (2008, p. 47) segundo a qual a “abordagem de caráter inovador, e que diferencia a AAE como um novo instrumento, está ligado ao desenvolvimento e à avaliação de políticas, e não à avaliação de projetos”.

Concebe-se a avaliação ambiental estratégica, como o instrumento de cognição prévio, participativo, holístico, integral e sistemático e claramente interdisciplinar; que qualifica e densifica na perspectiva material as escolhas públicas com ampla repercussão na qualidade de vida humana e no ecossistema.

Trata-se de um instrumento de planejamento e suporte à tomada de decisão de natureza estratégica com abrangente potencial interdisciplinar. Exerce as funções de facilitadora de uma atitude diferenciada quanto ao futuro, contribuindo para processos mais eficientes de governança, ao indicar opções para o reordenamento das atuais bases de avaliação ambiental e decisão

(TEIXEIRA, 2008, p. 48).

O Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2002, p. 19), esclarece que no procedimento da Avaliação Ambiental Estratégica – AAE, deve também abranger:

[...] o envolvimento e a participação do público, questão fundamental por ser a AAE um instrumento de gestão ambiental de caráter democrático. Mais uma vez, deve-se recorrer de preferência a procedimentos porventura existentes e praticáveis de participação da sociedade, disponibilizando-se a tempo a informação sobre a decisão estratégica e suas implicações ambientais, por meios adequados de comunicação.

Assim, não possui natureza apenas técnica, mas também política enquanto subsídio fundamental para a tomada de decisões públicas, especialmente nas questões envolvendo risco e complexidade, características próprias do ambiente urbano.

Embora ainda não contemplado no sistema jurídico brasileiro como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, no planejamento urbano a sua obrigatoriedade decorre do amplo conjunto de deveres fundamentais impostos pela Constituição e Estatuto da Cidade aos Administradores Públicos para uma boa governança.

A partir de uma interpretação sistemática e teleológica das normas ambientais e urbanísticas, conclui-se que planos de gestão ou escolhas públicas devem necessariamente estar ancorados em estudos técnicos consistentes que aporem subsídios interdisciplinares sobre os mais diversos aspectos implicados, papel a ser desempenhado pela AAE.

Seu viés deve ser predominantemente preventivo e precautório, servindo como subsídio para a melhor decisão alocativa de recursos públicos e como ferramenta fundamental de controle e monitoramento de resultados. Em síntese: na relevante dimensão temporal a AAE pode operar antes e depois da decisão.

Ela não substitui o Estudo de Impacto Ambiental, pois este tem enfoque muito mais pontual e restrito à dimensão predominantemente ambiental e é exigido apenas para projetos. Entretanto, a AAE pode servir de importante subsídio ao estudo ambiental, pois vai considerar outras variáveis indispensáveis para a concretização da sustentabilidade.

Sobre a relação da Avaliação Estratégica Ambiental com o Estudo de Impacto Ambiental, o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2002, p. 21), adverte que:

AAE não é solução para os casos em que os estudos de impacto ambiental não consigam desempenhar eficazmente o seu papel de informar de forma pró-ativa sobre os impactos das alternativas de desenvolvimento de um projeto; nem para os casos em que o processo de avaliação de impacto ambiental tenha sido incapaz de assegurar a efetiva participação do público, a adoção das medidas mitigadoras e o monitoramento dos impactos negativos que foram previstos. Infelizmente, a AAE tem sido usada para corrigir situações deste tipo.

No entanto, o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2002, p. 13) aponta os benefícios que se podem esperar como resultado da aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica:

A contribuição para um processo de sustentabilidade, a geração de um contexto de decisão mais amplo e integrado com a proteção ambiental e a melhor capacidade de avaliação de impactos cumulativos constituem os benefícios mais notáveis da AAE, em sua capacidade de instrumento de política ambiental. Além do mais, a AAE traz o benefício de facilitar a avaliação individual dos projetos implantados como resultado dos planos e programas que lhes deram origem.

A Avaliação Ambiental Estratégica é também indispensável para concretizar a justiça ambiental. Para compreensão desta complexa e ampla categoria, compartilha-se o entendimento de Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 16) no sentido de que 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 à 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; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 41).

No contexto urbano estas dimensões estão presentes e necessitam de uma abordagem estratégica para que possam ser devidamente equacionadas e sopesadas e a melhor forma é por meio da Avaliação Ambiental Estratégica.

No planejamento urbano a exigibilidade da Avaliação Ambiental Estratégica, inclusive por intermédio do Poder Judiciário, encontra amparo no dever fundamental de não degradar - que inclui também a prevenção e a gestão do risco - imposto ao Poder Público, bem como no amplo rol de diretrizes e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Tudo ainda robustecido pelo direito fundamental a uma boa Administração Pública o qual, segundo Freitas (2009, p. 22), trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

A mediação da técnica e a disciplina do seu uso socialmente consequente e respeitoso para com a natureza e o meio ambiente é um dos principais desafios a serem implementados também por intermédio da aplicação do direito pelo Poder Judiciário, conforme será analisado.

#### 4.3 PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA GOVERNANÇA URBANA: CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O Poder Judiciário, enquanto guardião das promessas constitucionais, também desempenha um papel central como instituição de governança na salvaguarda dos direitos fundamentais.

Na atualidade, além do escopo jurídico da jurisdição que consiste na aplicação do direito ao caso concreto, impõe-se também enaltecimento de seu papel político, pois as dimensões dos conflitos, em especial dos urbanos, transcendem a singela pretensão de fazer incidir a lei ao caso concreto.

José Eduardo Faria expõe que o Judiciário, ao tratar cada

conflito isoladamente, sem analisar suas causas estruturais e possíveis soluções, não resolve o problema e aumenta a possibilidade de novas contendas. Por isso é fundamental que o Juiz Cidadão, efetivamente envolvido e comprometido com a dimensão plena dos conflitos intersubjetivos, com a cidadania e com as futuras gerações, não seja apenas um solucionador da casuística individual, mas um artífice da construção da sustentabilidade.

De acordo com o autor:

O aparecimento de inúmeros movimentos corporativos, religiosos e comunitários bem organizados, desafiando a rigidez lógico-formal dos sistemas jurídico e judicial mediante a politização de questões aparentemente técnicas, procurando assim novos direitos a partir de fatos políticos, abriu caminho para práticas contraditórias que comprometem o ordenamento vigente a partir da discussão de problemas específicos – entre eles as relações entre capital e trabalho, entre locadores e locatários, entre proprietários e invasores, entre produtores e consumidores, etc. Tais práticas costumam exigir respostas rápidas e pragmáticas por parte do Estado – respostas essas que dispersam os conflitos socioeconômicos sem, contudo, resolvê-los efetivamente a partir de suas causas estruturais (FARIA, 1994, p. 18).

O controle jurisdicional das políticas públicas é um desafio qualificado a ser exercido pelo Poder Judiciário. A expansão da intervenção decorre da forma de positivação do direito e dever de proteção do meio ambiente, da abertura democrática e também da própria separação dos poderes, pois esta é uma pré-condição para o exercício de poderes que são exercidos de maneira concorrente. Ademais, conforme destacam Neal, C. Tate e Torbjörn Vallinder o fenômeno é até mais profícuo nas situações em que há a concorrência e competição entre os poderes (1995, pp. 05 e ss).

Conforme explica Viana (1999, p. 22) o *Welfare State* de certo modo facultou ao Poder Judiciário o acesso à administração do futuro e o constitucionalismo moderno lhe confiou a guarda da vontade geral, por intermédio dos princípios fundamentais

positivados. Tais fatores acarretam um redimensionamento na clássica divisão entre os poderes, surgindo o Judiciário como uma alternativa para a resolução dos conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e adjudicação da cidadania, tema dominante na pauta da facilitação do acesso à Justiça.

Na perspectiva da jurisdição ambiental, a incumbência constitucional atribuída aos Estados para a defesa e proteção do meio ambiente, já há vinte anos, ainda não foi atendida sequer minimamente. São inúmeras as omissões do Poder Público que acontecem nas mais diversas políticas públicas, políticas estas que deveriam ser implementadas para a garantia da qualidade do meio ambiente. Ainda falta saneamento básico, educação ambiental, estrutura para os órgãos de fiscalização e licenciamento dentre outras carências. Este quadro contribui decisivamente com a crise ecológica generalizada e exige uma intervenção mais enérgica e eficaz por parte do Poder Judiciário.

Pondera-se que o ideal é que as políticas públicas sejam concebidas e corretamente aplicadas sem a intervenção do Poder Judiciário, com amplo envolvimento da população. Todavia, não se pode desconsiderar a importância da intervenção nos casos de omissões ou incorreta aplicação das normas e programas pelos demais poderes.

Quanto à aplicação do Direito na modernidade tardia em que se vive, não pode o intérprete deixar de considerar a multiplicidade de relações que envolvem o funcionamento do Estado Contemporâneo, as suas carências e limitações e também a sua função primordial que é fomentar o pleno desenvolvimento humano com qualidade de vida em todas as suas formas. Julgar com responsabilidade não é criar falsas e ilusórias expectativas para o jurisdicionado, mas sim reparar injustiças e garantir direitos fundamentais legítimos e factíveis em determinado tempo e lugar.

Considerando a amplitude dos deveres ecológicos estatuídos na Constituição, os quais devem ser prestados em conjunto com uma imensa quantidade de outras prestações sociais, não é possível impor imediatamente ao Estado a execução ideal e simultânea de todas estas políticas públicas: habitação, regularização fundiária, cidade sustentável, transporte urbano, saneamento básico, educação ambiental, criação e gestão de áreas protegidas, implementação dos tratados internacionais, exercício efetivo do poder de polícia ambiental, dentre outras; até mesmo pelas naturais limitações fáticas e econômicas.

No controle jurisdicional das políticas ambientais é fundamental uma visão holística e sistemática da ordem jurídica e do contexto fático da demanda. Esta cautela é relevante para que os objetivos preconizados pela Constituição não sejam entendidos apenas como direitos subjetivos contra o Estado, mas principalmente como uma estratégia coletiva para o alcance da justiça social e ambiental.

As limitações fáticas e orçamentárias, não podem ser postas como justificativa geral para a inércia na implementação das políticas públicas ambientais previstas de forma completa na Constituição. Por isso, é fundamental a análise criteriosa dos dados empíricos do caso concreto para a justificação das decisões implementadoras de direitos fundamentais prestacionais. A intervenção jurisdicional na condução política das opções do Estado em prol do ambiente alcançará legitimidade quando estiver lastreada na riqueza de dados concretos do caso analisado e preferencialmente nos subsídios obtidos nas audiências públicas com ampla participação.

A imposição de medidas positivas pelo Poder Judiciário à administração está plenamente legitimada até mesmo pelas razões que justificaram historicamente a separação entre os poderes. Merece destaque ainda que a vinculação do administrador aos preceitos normativos constitucionais que não apenas limitam as escolhas e opções do administrador como também o obrigam a agir.

No Brasil, considerando que as normas constitucionais e infraconstitucionais já estabelecem as diretrizes e os deveres ecológicos que devem ser observados pelo administrador, não há justificativa para que sejam postergadas as ações sob o fundamento da oportunidade e conveniência ou até mesmo de restrições orçamentárias<sup>35</sup>. Este dever de agir é especialmente

---

<sup>35</sup> No sistema jurídico americano, por exemplo, o § 10 do Administrative Procedure Act de 1946, desde aquela época, já estabelece que a pessoa que sofrer um ato ilícito, segundo a lei, como consequência de uma atuação de um órgão da Administração (Agency), ou seja, diretamente afetada ou agravada por uma atuação da Administração, de acordo com o estabelecido em uma lei, está habilitada para instar o controle judicial da mesma. Na Espanha, Pérez Conejo defende a necessidade de fiscalização judicial adequada sobre a atuação da Administração Pública e que, ao mesmo tempo que, por um lado, deve-se evitar um controle

realçado nas situações e casos em que esta atuação seja indispensável para cessar ou impedir o agravamento de danos ao meio ambiente (MIRRA, 2002, p. 374).

A separação das funções estatais ou dos poderes encontra como fundamento ético e jurídico exatamente a contenção do arbítrio ou abuso estatal em detrimento dos direitos humanos. Assim, quando o Poder Judiciário impõe condutas à Administração Pública exatamente para que a omissão não lese direitos humanos fundamentais, como é o caso da proteção ao meio ambiente, não há qualquer ilegitimidade nesta intervenção. Ao contrário, o controle das omissões injurídicas está respaldado nas razões legitimantes da separação dos poderes estatais.

Para a legitimidade da decisão em matéria de controle das políticas públicas ambientais, não é suficiente o esforço argumentativo e retórico no plano abstrato da norma, isso, aliás, é muito mais incumbência do legislador infraconstitucional. A justificação retórica, generalista e abstrata, aliás, não demanda maiores esforços argumentativos. Ninguém questiona que é dever do Estado promover a defesa e a proteção do meio ambiente e que este bem supremo garante, em última análise, a própria vida, assegura a dignidade humana. O que é realmente imprescindível para a legitimidade da sindicabilidade dos atos e das omissões do Estado em matéria ambiental é a compreensão e a justificação adequada da norma contexto, ou seja, da norma fundamental construída para o caso concreto de acordo com o contexto fático da demanda, da riqueza de dados do caso concreto, da realidade atualizada dos programas estatais e do *status* de desenvolvimento econômico e social dos entes federativos envolvidos diretamente na política pública analisada.

Todavia, conforme Gisele Cittadino (2002, p. 28) convém advertir que o processo de judicialização da política não depende de uma atuação paternalista do Poder Judiciário, mas, sobretudo, de uma cidadania juridicamente participativa que pode ser exercida também por intermédio de outros instrumentos de controle social previstos na Constituição.

A Constituição já indica no artigo 225 uma ampla lista de

---

excessivo que impeça o correto funcionamento da administração, por outro há que se conceder a adequada tutela jurisdicional aos direitos dos cidadãos enquanto potenciais prejudicados (PÉRES CONEJO, 2002, p. 285).

tarefas que devem ser implementadas pelo Estado. Trata-se de norma de eficácia plena que estabelece um enorme catálogo de políticas públicas que devem ser implementadas em prol da defesa e proteção do meio ambiente. Hoje o tema do meio ambiente já está constitucionalizado em muitos países e nestes não há mínima dúvida no sentido de que já há um mínimo exigível do administrador em termos de implementação de políticas públicas ambientais.

Assim, a atuação/intervenção do Poder Judiciário, na execução e na avaliação das políticas públicas ambientais, é plenamente possível em função da forma de positivação constitucional deste direito/dever fundamental. A Constituição também já conferiu densidade normativa suficiente para a sua concretização efetiva da tutela do ambiente independentemente da superveniência de interposição legislativa.

Pelo exposto, conclui-se que o controle jurisdicional da correção das políticas públicas ambientais é um dever do Poder Judiciário. Dever este que deve ser exercido na perspectiva intervencionista e transformadora para a emancipação dos seres humanos, para o seu pleno desenvolvimento humano e para a consolidação da justiça social e ambiental.

Por fim, oportuno também referir que na perspectiva institucional a atual Constituição reconhece ampla possibilidade de atuação para o Ministério Público enquanto guardião da ordem democrática e dos direitos fundamentais difusos e sociais da coletividade, sendo este o principal ator a desencadear a intervenção do Poder Judiciário.

A realização de audiências judiciais mais democráticas e participativas é uma das principais estratégias que podem e devem ser implementadas para legitimar a intervenção forte do Poder Judiciário no âmbito das Políticas Públicas ambientais, inclusive é a técnica mais adequada para estratégias de cognição mais abertas e acolhedoras para a interdisciplinaridade conforme será demonstrado.

#### 4.4 AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO QUE POTENCIALIZA A APLICAÇÃO DA INTERDISCIPLINARIEDADE

Apresenta-se como proposta, neste momento culminante da pesquisa, a audiência pública como uma técnica apropriada para a produção qualificada do conhecimento, ou seja, como um dos

instrumentos mais adequados para a implementação concreta da interdisciplinaridade nos conflitos urbanos e especificamente na regularização fundiária sustentável.

Um dos aspectos mais relevantes desta estratégia decisória é a sua conexão direta e intensa com valores democráticos. Afinal, conforme esclarece Raquel Rolnik, a relação da cidade, morador da cidade/poder urbano pode variar infinitamente em cada caso, mas o certo é que desde sua origem cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política. Assim, ser habitante da cidade significa participar de alguma forma de vida pública, mesmo que em muitos casos esta participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos. (ROLNIK, 2009, p. 22).

Na cidade, a história se constrói no espaço natural e construído; nesses espaços, instauram-se possibilidades de ação pela presença coletiva dos atores sociais e pelo registro dessa presença dramatizada em espetáculo. (BRESCIANI, 2002, p. 30).

Conforme destaca Acselrad: “uma vez que a comunidade se torne a protagonista de sua história, as prioridades são facilmente redefinidas e as necessidades sociais são trazidas para o primeiro plano pelos sujeitos que as sintam e experimentam”. Prossegue de forma precisa ao afirmar que: “a participação popular torna o governo mais transparente, evita a corrupção e introduz grandes mudanças na estrutura e na função da administração pública”. E conclui destacando que a gestão participativa garante oportunidades equitativas de acesso à informação e a tomadas de decisões (ACSELRAD, 2009, pp. 16 e 17).

É exatamente na perspectiva da ampliação do espaço público que as decisões de maior complexidade no meio urbano devem ser produzidas. Enaltecendo-se o postulado da participação do cidadão como principal estratégia de empoderamento, envolvimento e conquista de cidadania. Afinal, como destaca Klauss Bosselmann *mobilizações cidadãos e grupos de sociedade civis são a força impulsora para a mudança social* (BOSELMANN, 2015, p. 255).

Um dos princípios ambientais mais importantes é o da participação segundo o qual os cidadãos devem participar dos procedimentos e das decisões ambientais, não apenas por serem os destinatários diretos destas, mas também pelo compromisso que todos devem ter para com a defesa e a proteção do meio ambiente.

A participação de todos na proteção dos bens ambientais é salutar para o desenvolvimento de uma ética ambiental comprometida com um modo de vida ambientalmente correto e afinada com os princípios da ecologia, os quais religam o homem com a teia da vida.

O princípio da participação conforme Fiorillo (2003, p. 39) é o *agir em conjunto* que contempla dois elementos fundamentais: a *informação* e a *educação*. A participação é relevante para que o cidadão seja informado acerca de suas responsabilidades para com o meio ambiente.

A participação dos cidadãos nos procedimentos é fundamental para que tenham a plena convicção de que no processo tudo acontece pelo esforço sério, justo e intenso na investigação da verdade e na busca da justiça para que tenham certeza que a ajuda das instituições em especial do Poder Judiciário repercutirá positivamente na proteção dos seus direitos<sup>36</sup>.

A importância da participação nas ações judiciais como forma de acesso à justiça é destacada por Machado, o qual após apontar como fundamentos para a participação a Convenção de Aarhus (Art. 9º. § §1-5) e a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, enfatiza que: “a possibilidade de as pessoas e de as associações agirem perante o Poder Judiciário é um dos pilares do Direito Ambiental” (MACHADO, 2000, p. 77).

A importância da participação no procedimento é destacada por Luhmann (1980, pp. 96-97), segundo o qual o que tem um valor especial é a cooperação de todos, fato que serve não apenas para a compreensão das “premissas obrigatórias de comportamento e de compromisso pessoal”.

O devido processo legal substancial aplicado ao meio ambiente deve ser construído a partir da concretização dos direitos e garantias fundamentais e da participação dos cidadãos nos procedimentos administrativos e judiciais.

A participação é o ponto de partida para a proteção efetiva

---

<sup>36</sup> LUHMANN explica que "O decurso do processo tem de poder ser presenciado pelos não participantes. Trata-se de facilitar o acesso, não tanto quanto à presença atual, mas sim quanto à ida efetiva, quanto à assistência. É decisivo que exista essa possibilidade. Ela fortalece a confiança, ou pelo menos impede a criação daquela desconfiança que se liga a todas as tentativas de guardar segredo" (LUHMANN, 1980, p. 105).

do meio ambiente. Ninguém vai salvar o planeta sozinho, pois somente o engajamento de todos na gestão dos recursos naturais e do potencial ecológico do planeta é que garantirá um projeto civilizatório mais promissor para o futuro da humanidade.

A construção da decisão em matéria ambiental não deve prescindir da efetiva participação, especialmente considerando as suas necessárias imbricações dos fatores econômicos, políticos e sociais. A interação destes fatores potencializa o interesse da população na construção das decisões quer seja no plano legislativo, administrativo ou judicial.

A audiência pública apresenta vigoroso potencial emancipatório e de legitimação democrática, contribuindo sobremaneira com a oxigenação e dinamização do acontecer jurídico.

Conforme explica com grande autoridade Wolkmer (2007, p. 103 e 104):

É inegável que, em tempos de transição paradigmática, a configuração de uma perspectiva jurídica mais democrática, pluralista e participativa expressa a prática efetiva de subjetividades sociais, instituintes de “novo modo de vida”, projetando-se não só como fonte inovadora de legitimação de uma pluralidade emancipatória de direitos diferenciados, mas também como potencialidade privilegiada de resistência radical e contra-hegemônica aos processos de exclusão e desconstitucionalização do “mundo da vida”.

Oportuno salientar que o aspecto formal da realização das audiências públicas também deve ser especialmente cuidado, pois devem ser oportunizado um local acessível, horário adequado e condições para efetiva participação dos mais diversos atores envolvidos.

O Estado não deve abrir mão da parceria efetiva da sociedade civil na tutela do ambiente, pois foi exatamente da tomada da consciência coletiva da crise ecológica do planeta é que surgiu o Direito Ambiental e a melhor forma de enfrentar e gerenciar este desafio é por intermédio de uma governança ambiental participativa.

Conforme afirma Torgerson o desafio da governança

ambiental urbana como prática político - administrativa, no mundo todo ainda em estágio incipiente, consiste em buscar conciliar e integrar novas formas de participação popular e societal com práticas de democracia deliberativa, estimulando parcerias efetivas entre estado, sociedade civil, iniciativa privada e as comunidades locais, inclusive na implementação de políticas, programas e projetos e, finalmente, na consolidação de uma "*green public sphere*" (Torgerson, 1999).

Concluem com brilhantismo Marco Aurélio Costa e Bruno Cesar Favarão (2016, p. 128) que:

Se a governança é o campo em que se efetivam o entendimento e o sentido da implementação das leis e dos instrumentos da política urbana, a participação é o mecanismo necessário para que o resultado dos processos e experiências concretos possa, em alguma medida, refletir o sentido que inicialmente orientou a proposição dessas normas e desses instrumentos. Uma participação qualificada favorece gestões e governanças democráticas, transparentes e mais alinhadas com a efetivação do direito à cidade.

Para que os cidadãos reconheçam a importância das normas e das decisões ambientais é de fundamental importância que participem da sua construção, pois como principais destinatários delas precisam antes de tudo de informação e de tomada da consciência.

Na atual sociedade de riscos incertos, globais e futuros é fundamental a participação de todos os atores na tomada de decisão. Esta necessidade é destacada por Morato Leite e Patrick Ayala (2004, p. 121) segundo os quais a composição de interesses e ponderações completas somente serão possíveis "mediante processos bem informados, que garantam participação pública e democrática no momento da seleção das escolhas adequadas". Especialmente porque a ciência não fornece respostas corretas e conclusivas acerca das complexas questões da atual sociedade do risco, sendo imprescindível uma abordagem interdisciplinar. Isso tudo porque a gestão ambiental democrática, além de imprescindível, "é um convite à ação dos cidadãos para participar na produção de suas condições de existência e em seus projetos

de vida” (LEFF, 2005, p. 57).

A possibilidade de convocação de audiências públicas, para a discussão de importantes temas de interesse coletivo, passou a ganhar especial atenção do legislador a partir da Constituição de 1988. O artigo 58, § 2º, inciso II, prevê a possibilidade de convocação de audiências públicas pelas comissões legislativas, com entidades da sociedade civil e com especialistas em determinadas matérias. A Lei Orgânica da Saúde (8.080/90) e a Lei de Assistência Social (8.742/93) também disciplinam a possibilidade de audiências e conferências públicas.

O Direito Ambiental Brasileiro, seguindo uma tendência mundial<sup>37</sup>, assegura ao cidadão a possibilidade de participar da política ambiental, nas diversas esferas de poder do Estado: a) Legislativo: no processo de criação do Direito Ambiental por meio de iniciativa popular, referendo e plebiscito; b) Executivo: composição de órgãos colegiados, a exemplo do CONAMA, e a participação em audiências públicas nos licenciamentos ambientais (nos casos de impacto ambiental mais significativo, conforme resoluções de nº 001/86 e 009/87 do CONAMA); c) Judiciário: legitimidade para propor: ação popular, mandado de segurança e mandado de injunção.

Apesar destas possibilidades, formalmente garantidas ao cidadão, o que se observa na prática é um grave déficit democrático, especialmente no que se refere ao acesso à justiça. Não há notícia de participação popular no processo de criação do Direito Ambiental no Brasil, pois os raríssimos casos em que ocorreu a iniciativa popular, plebiscito e referendo, trataram de outros temas. A participação do cidadão nas audiências públicas realizadas na fase do licenciamento, apesar de constituir um importante avanço esta estratégia de legitimação ainda não vem sendo utilizada adequadamente. Especialmente pela falta de conscientização da população, pela falta de oportunidade de manifestação qualificada para o público em geral e até em função dos locais e horários em que estas audiências são realizadas.

O que é mais relevante destacar, a partir do que a prática demonstra, é a carência de legitimação democrática para a gestão

---

<sup>37</sup> A participação no processo de licenciamento é assegurada como estratégia democrática de implementação ambiental nos seguintes países: Canadá, França, Suíça, Noruega, Itália, Grécia e é recomendada por diretiva para todos os países da União Europeia.

e implementação das políticas públicas e das decisões em matéria ambiental no âmbito da jurisdição.

No Direito Brasileiro o cidadão, apesar de o maior interessado na tutela do ideal meio ambiente, foi praticamente esquecido pelo legislador que somente reservou algumas hipóteses restritas que possibilitam a sua intervenção. A Lei da Ação Civil Pública, apesar da inclusão recente da Defensoria Pública como legitimada, ainda exclui, numa opção infeliz e autoritária, a participação ativa do cidadão da tutela do meio ambiente ao negar ao maior advogado do meio ambiente o poder de ação que é uma forma de exercício substancial de democracia. No caso da Ação Popular a participação do cidadão na tutela do meio ambiente, mesmo após o advento da Constituição de 1988, ainda é restrita aos casos em que há participação do Poder Público, pois exige que atos ou omissões deste sejam impugnados.

Neste contexto, é fundamental que o cidadão tenha oportunidade de participar, como sujeito ativo e protagonista das decisões ambientais, por intermédio das audiências públicas judiciais, contribuindo com o tratamento adequado das lides ambientais. Esta abertura para o protagonismo real e concreto significa também prestígio, não apenas aos saberes locais, mas aos poderes locais que emergem diretamente da sociedade que conhece, cuida e luta pelos seus legítimos interesses, pois é no seu espaço de vida local que as coisas efetivamente acontecem.

A convocação de audiências públicas no processo judicial deverá em todos os casos em que a participação popular seja relevante em razão do alto grau de litigiosidade e da quantidade de direitos fundamentais envolvidos e em rota de colisão. A hipótese da pesquisa é uma das mais expressivas a justificar este tipo de técnica decisória, pois são diversos os interesses e direitos fundamentais envolvidos e não raro a complexidade técnica também é ponto de destaque. Até mesmo o grande potencial da mediação judicial pode ser adequadamente explorado e utilizado por intermédio das audiências públicas.

A democratização do Acesso à Justiça Ambiental, com ampla participação popular, por intermédio de audiências públicas judiciais, é a melhor forma de legitimar a atuação do Poder Judiciário na tutela do ambiente, pois também servirá como mecanismo estratégico de conscientização e educação ambiental. É com a cooperação de todos e com a inteligência coletiva que

será possível assegurar a proteção efetiva dos interesses e direitos fundamentais envolvidos direta ou indiretamente nos litígios ambientais, em especial a garantia plena da higidez ambiental para uma melhora contínua das condições de existência humana no planeta.

A audiência pública seguramente pode ser um procedimento que densifica e legitima a tomada de decisões em contextos de complexidade, potencializa a interdisciplinaridade e a participação. Conforme destaca Pilati é a “grande ágora procedimental em que se encontram as forças sociais para autocomposição, processada na esfera constitucional soberana da Sociedade” (PILATI, 2015, p. 71).

No âmbito específico do Supremo Tribunal Federal já foram realizadas diversas audiências públicas também para legitimar de maneira democrática e plural o protagonismo da jurisdição.

Destaca-se que a audiência pública apesar de ter também a finalidade de informar e de dar publicidade ao conflito na sua profundidade, não é mera consulta pública. Como esclarece Pilati (2015, p. 49) é “um processo de deliberação, que se conclui com uma decisão coletivamente construída pelos condôminos do objeto”, destacando exatamente a dimensão coletiva desta inovadora e versátil estratégia procedimental.



## CONCLUSÃO

Na caminhada desta tese a descoberta mais marcante foi a de que é possível e necessário construir e fortalecer vínculos em todos os planos. Como já alertava Issac Newton em célebre frase: “construímos muros demais e pontes de menos”.

É preciso ligar, vincular e comprometer positivamente todos os campos do saber. Do saber emancipado, sem soberba ou dependência de títulos formais; inclusivo, pois os saberes tradicionais e informais também importam.

Edificar, no sentido mais nobre do termo, uma cidade sustentável é fazer dela um lugar com potencial adequado para pleno desenvolvimento humano; deve ser necessariamente um afazer compartilhado, implementado com base cognitiva necessariamente interdisciplinar.

A complexidade da atual sociedade de risco em que se vive decreta seguidamente o fim da linha para a ciência do direito que não é autossuficiente para dar respostas as mais diversas demandas.

O conjunto amplo de possibilidades que o mundo do conhecimento oferece definitivamente não permite ou consente com um labor acastelado, da caserna ou paroquial, pois na atitude de fazer ciência é fundamental que se empreenda numa perspectiva aberta, democrática e acolhedora para todas as formas e modos do saber.

A complexidade dos fenômenos no atual momento histórico alcançou graus de sofisticação que dificultam cada vez mais as possibilidades das disciplinas, ou seja, do saber disciplinar. Categorias como, por exemplo: natureza, ambiente, propriedade, sustentabilidade, cidade e propriedade, exigem estratégias de cognição mais sistemáticas e holísticas que subvertam as fronteiras do conhecimento tradicional e que projetem um fecho de luz da inteligência também para o horizonte do futuro.

O modelo fordista de produção do conhecimento, pautado no reducionismo, na especialização disciplinar e tendo como foco a quantidade, deve ceder a estratégias epistemológicas mais refletidas, abertas e problematizadoras, especialmente quando a abordagem envolve categorias complexas e densas como as trabalhadas nesta tese.

O paradigma da segmentação também cartesiana, já cumpriu o seu papel na história. Hoje não é mais possível

militarizar a ciência, no sentido de disciplinar a forma de produzir o conhecimento, a partir de fórmulas rígidas de doutrinação e domesticação típicas de determinada organização, numa perspectiva positivista, conforme defendido nesta tese.

É nesta perspectiva que a epistemologia interdisciplinar surge como necessária e indispensável, principalmente por apresentar como estratégia cognitiva a problematização. Também pela forte virtude de evitar o reducionismo e a simplificação, tão invocados na atual sociedade impulsionada por um ritmo civilizacional assombroso que desconsidera a importância de se dedicar mais tempo para a percepção, reflexão e gestão dos riscos nas suas mais diversas dimensões da busca de produtos e resultados imediatistas.

Nesta perspectiva, restou demonstrado na pesquisa que a sustentabilidade requer estratégia cognitiva baseada numa epistemologia interdisciplinar, principalmente pela potencialidade e versatilidade que esta categoria representa na atualidade. Invoca uma racionalidade que acolhe e desafia as mais diversas disciplinas e requer, com metodologias e aproximações, a constante produção e construção de significados dotados também de intenso conteúdo ético.

A responsabilidade compartilhada pela sustentação da casa comum é uma tarefa que deve mobilizar e sensibilizar a todos. E a construção da sustentabilidade, nesta perspectiva, deve ter como escopo a empatia global, sensibilizada com a necessidade de uma ecologia verdadeiramente integral que viabilize, assegure a vida em todas as suas formas.

Como visto, a informalidade urbana crescente 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.

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 e as tentativas inovadoras reincidem constantemente na incompletude e na insuficiência.

O ideal seria a prevenção das ocupações irregulares, porém

o fato é que a realidade exige, além de medidas robustas e consistentes de prevenção, também 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. Mas deseja-se que seja um direito de cuidado, vivo, presente e dinâmico e não lembrado e exercido apenas quando ocorre uma violação.

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 versátil, rica e promissora dotada de significação própria. Deve-se entender a sustentabilidade nas suas múltiplas dimensões: ambiental, social, política, 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. Na perspectiva jurídica também dotada de força promocional e princípio jurídico orientador.

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 considere todas as variáveis intervenientes, dentre estas a forma de apropriação e uso dos bens merece destaque. Nesta perspectiva, empreender as melhores estratégias de governança, inclusive a partir da contribuição do sistema registral imobiliário, é o caminho para que se evitem lesões ao meio ambiente urbano e se outorgue a adequada proteção aos direitos fundamentais sintetizados no direito à cidade.

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 desenvolvimento 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, principalmente pelo seu potencial de

operar no 'fim da linha' do Direito.

O cenário de 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 e das políticas públicas. Esta é a conclusão que se extrai também a partir das reflexões do economista Hermano de Soto amplamente abordadas nesta pesquisa.

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

Também se deve reconhecer que nem tudo o que é planejado é regular, como também há muita irregularidade respaldada por planejamento formal e oficial. A regularização fundiária é apenas um dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade e se for bem aplicado apresenta de fato elevado potencial, mas é necessário que outros instrumentos e esforços coordenados também sejam feitos. 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 nesta pesquisa que regularização fundiária é uma variável importante na governança urbana para a construção da cidade sustentável e a tutela dos direitos fundamentais, pois o reconhecimento da propriedade repercute positivamente nas várias dimensões de socialidade: econômica, política, ambiental, social e espacial.

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 e amplo por parte do Poder Público e de toda a coletividade. Principalmente do desenvolvimento de uma cultura de coletivização dos bens, destacadamente no que atine à propriedade e ao meio ambiente.

O planejamento urbano é essencial para a construção da cidade sustentável e para a concretização do direito fundamental a uma boa Administração Pública. Assim, para que este empreendimento seja exitoso, todos os instrumentos e diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade precisam ser

adequadamente implementados. Também se verificou que a Avaliação Ambiental Estratégica é um instrumento com elevado potencial para tratar e considerar no processo decisório um conjunto amplo de variáveis a partir de uma base cognitiva interdisciplinar, alcançando-se o objetivo primordial de todo planejamento que é a construção da cidade sustentável enquanto direito fundamental inclusive das futuras gerações.

Noutra perspectiva, a sensação de pertencimento, empatia e comunidade, representam a nova dimensão ética da cidadania. Dimensão esta que requer até um repensar do próprio papel do Estado, muitas vezes está mais a serviço do capital do que dos direitos fundamentais. 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, p., 118). 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 econômicas. 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 pensado nesta perspectiva, ou seja, como uma estratégia de mobilização e amplo envolvimento dos cidadãos que não possui como destinatário apenas o Estado e nem como fundamento apenas os direitos formalmente já conquistados. É nessa reapropriação social, de base essencialmente coletiva, que está o ponto central e a semente que pode frutificar generosamente no futuro.

É com esta inspiração que nesta tese é proposta a audiência pública como instrumento democrático e emancipado de produção de decisões para o tratamento de conflitos urbanos em espaços urbanos hipervulneráveis.

Audiência pública como atitude democrática, inclusiva e

emancipada e não mero ritual ou prática burocratizante, como muitas vezes se observa a partir da experiência prática e profissional. Este versátil instrumento potencializa a acolhida dos saberes locais e conhecimentos interdisciplinares; empodera o cidadão para que efetivamente atue como protagonista da história e serve como estratégia de governança orientada para a sustentabilidade nas suas múltiplas dimensões.

Restou demonstrado que o atual cenário mundial de segregação e pobreza, especialmente nos países em desenvolvimento como é o caso do Brasil, ocasiona elevados índices de informalidade urbana. A falta de regularização fundiária plena contribui com a insustentabilidade urbana e dificulta o exercício dos direitos fundamentais.

Tendo em conta a complexidade do tema, bem como as múltiplas repercussões decorrentes, somente é possível implementar regularização fundiária sustentável a partir de uma base epistêmica necessariamente interdisciplinar, ou seja, do saber produzido e aplicado a partir do contributo dos mais diversos campos do conhecimento, inclusive dos saberes locais.

O conhecimento qualificado, de base epistemológica interdisciplinar, é a rota segura que conduz a transformação positiva das cidades para que estas sejam mais seguras, inclusivas e sustentáveis e, por consequência, para que tenhamos um mundo melhor e mais justo. Afinal, como afirmou o Secretário Geral da ONU Ban Ki-moon, antes citado: ***para transformar o nosso mundo, devemos transformar suas cidades!!***



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOT, Pascal. A natureza da humanidade. **Ciência e Ambiente**. Santa Maria, UFSM, n. 5, 1992.

ACSELRAD, Henri (Org.) *Et all.* **A duração das cidade: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2ª Ed, Rio de Janeiro: Lmparina, 2009.

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

ADGER, W.N. and Jordan, A. (eds.) **Governing Sustainability**. Cambridge University Press, UK. 2009.

AGIER, Michel. I. **A cidade dos antropólogos**. In: Agier, Michel. *Antropologia da cidade*. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2011.

ALBUQUERQUE, José de Lima (Org.) **Gestão ambiental e responsabilidade social: conceitos, ferramentas e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2009.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. 'Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade'. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. 2001.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

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 mar. 2016.

ALVES, Elizete Lanzoni. **A Proteção ambiental e a instrumentalidade da averbação informativa de áreas contaminadas no registro de imóveis: uma perspectiva da accountability ambiental na sociedade de risco**. 2013. Tese

defendida no Programa de Doutorado em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina.

ANDONOVA, L.B., Betsill, M.M. and Bulkeley, H. **Transnational Climate Governance**. *Global Environmental Politics*, 52-73. 2009.

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.

ASCHER, François. **Métapolis ou l'avenir des villes**, Odile Jacob, Paris, 1995.

ASSMANN, Selvino. O ser humano como problema: por um humanismo trágico e cristão. In: ROCHA, M.Inês. **Humanismo e direitos**. Passo Fundo, Berthier, 2007.

AUGÉ, Marc. Não-Lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade. Trad. Maria Lúcia Pereira. Campinas: Papius, 1994.

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

BACON, Francis. **Novum Organum ou verdadeiras indicações acerca da interpretação da natureza** (1620). [Trad. e notas de José Aluysio Reis de Andrade]. 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Coleção Os Pensadores).

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

BARCELLONA, Pietro. **El individualismo propietario**. Madrid: Trotta, 1996, p. 47. 283

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.

BERI, Mario e outros. **La Magistratura nello Stato Democratico**. Quaderni di Iustitia. n. 18. Padova: Giuffrè, 1989.

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.

BOFF, Leonardo. **Ethos mundial: um consenso mínimo entre os humanos**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

BONIZZATO, Luizi. **Constituição, Democracia e Plano Diretor**, sob o influxo dos direitos sociais e de liberdades, políticas estatais e institucionais, 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 194.

BOSELDMANN, Klaus. Direito humanos, meio ambiente e sustentabilidade. *In: SARLET, Ingo W. (Org.) Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BOSELDMANN, Klaus: **O princípio da sustentabilidade**. Transformando direito e governança. Trad. Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

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

BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Ações Constitucionais: Novos direitos e acesso à justiça**. Florianópolis: Habitus Editora, 2001.

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 de maio 2016.

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 abr. 2016.

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.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Avaliação ambiental estratégica. Brasília: MMA/SQA, 2002. 92p. Disponível em: < [http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa\\_pnl/\\_arquivos/aae.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnl/_arquivos/aae.pdf)>. Acesso em 11 nov. 2016.

BRESCIANI, Maria Stella. Cidade e História. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi (org.). **Cidade: História e Desafio**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

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.

CARLI, Ana Alice de. A água como sujeito de direitos. **Revista Internacional de Direito Ambiental** – vol. – n. 09 - setembro-dezembro de 2014.

CARVALHO Isabel Cristina de Moura. **Educação ambiental**: a formação do sujeito ecológico. São Paulo: Cortez, 2004.

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.

CIPRIANO, Diego Mendes; MACHADO, Carlos Roberto da Silva. O ESTUDO DA NATUREZA DA/NA CIDADE: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES DA HISTÓRIA AMBIENTAL. **REMEA - Revista Eletrônica do Mestrado de Educação Ambiental**, [S.l.], v. 23, set. 2013. ISSN 1517-1256. Disponível em: <<https://www.seer.furg.br/remea/article/view/3951/2347>>. Acesso em: 30 de abr. 2016.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. *In*: VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 17-42.

COETZEE, J.M. **A vida dos animais**. São Paulo, Companhia das Letras, 2003.

**CONFEA**. Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Disponível em: <<http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em 09 ago. 2016.

**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](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 jun. 2016.

COSTA, Marco Aurélio e FAVARÃO, Cesar Bruno. Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas. *In*: COSTA, Marco Aurélio (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016.

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 (Org.). **Constituição e política na democracia**: aproximações entre direito e ciência política. São Paulo: Marcial Pons. p. 167-178, 2013.

CUPANI, Alberto. **Filosofia da tecnologia: um convite**. Editora da UFSC, 2011. Cap.1 “Tecnologia: uma realidade complexa”.

DA COSTA. Fernando José Pereira. RODRIGUES Manoel Gonçalves. **Governança, Meio Ambiente e Transição de Paradigmas**. Disponível em:

<[http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/258\\_Artigo%20Revisado%20para%20VII%20SEGet%20\\_2010\\_.pdf](http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/258_Artigo%20Revisado%20para%20VII%20SEGet%20_2010_.pdf)> Acesso em: 21 ago. 2016.

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, Hernano. **The Mystery of Capital**. Nova York: Basic Books, 2000.

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

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.

DINAMARCO, Cândido Rangel, **A instrumentalidade do processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

ESTATUTO DA CIDADE: guia para implementação 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.

FARIA, José Eduardo. **Justiça e Conflito. Os juizes em face dos novos movimentos sociais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2<sup>o</sup> ed. rev. e amplia. 1992.

FARIA, José Eduardo. O Judiciário e o desenvolvimento sócio econômico. *In*: FARIA, José Eduardo (Org.) **Direitos humanos, direitos sociais e justiça.** São Paulo: Malheiros, 1994, p. 18.

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](http://www.revista.amde.org.br/index.php/C2012/article/download/168/105)>. Acesso em 20 jul. 2016.

FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável:** desenho urbano com a natureza. 1<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Bookman, 2013.

FEENBERG, Andrew. Entrevista por Pablo R. Mariconda e Fernando Molina. **Scientiae Studia**, S. Paulo, v. 7, n. 1, 2009.

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.

FERRAJOLI. Luigi. **A Democracia através dos direitos:** o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015.

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](http://www.dda.ua.es/documentos/construccion_derecho_ambiental.pdf), p. 25. Acesso em: 20 de jun. 2016.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4. ed. amp. São Paulo: Saraiva, 2003.

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.

FLEURY, S. Políticas sociais e democratização do poder local. *In*: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. (orgs). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Fapesp / Edifurb / Annablume, 2001.

FRANZONI, Júlia. **Política urbana na ordem econômica**. Belo Horizonte: Arraes, 2014, p. 86.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de (org.) **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 1998.

FREY. Klaus. **Governança Urbana e Participação Pública**. p. 13. Disponível em: <

[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2004/GPG/2004\\_GPG2860.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2004/GPG/2004_GPG2860.pdf)> Acesso em: 21 Jul. 2016.

FREY. Klaus. **Governança Urbana e Redes Sociais: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação**. Disponível em: <

[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2003/GPG/2003\\_GPG2072.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/GPG/2003_GPG2072.pdf)> Acesso em: 21 Jul. 2016.

GALEANO, Eduardo. **Úselo e tírelo: el mundo visto desde una ecología latinoamericana**. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 2004.

GALIMBERTI, U. **Técnica e natureza: a inversão de uma relação**. Trad. de S. A. Acessível eletronicamente em: **Socitec e-prints**, vol 1. n. 1, jan-jun 2005.

- GALVÃO, Flávia Nobre. Desenvolvimento Sustentável & Capitalismo: possibilidades e utopias. **Revista IOB de Direito Administrativo**, n. 12, p. 106 a 119, Dez. 2006.
- GARAPON, Antoine. **Bem Julgar**: ensaio sobre o ritual judiciário. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- GARAPON, Antoine. **O Juiz e a Democracia: o guardião das promessas**. Rio de Janeiro, Revan, 2001.
- GARCIA, Romay Conde. **Cadastro Técnico Multifinalitário e os Desafios das Prefeituras**. Disponível em <[http://www.uff.br/sigcidades/images/Romay/CadTec\\_Sigcidades.pdf](http://www.uff.br/sigcidades/images/Romay/CadTec_Sigcidades.pdf)> Acesso em 02 nov. 2016.
- GEERTZ, Clifford James. **O saber local**: novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução de Vera Mello Joscelyne. 11ª ed. Petrópolis, RJ. 2009.
- GEERTZ, Clifford. O Impacto do Conceito de Cultura sobre o Conceito de Homem. In: GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.
- GÓMES-HERAS, José María García. El problema de uma 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.
- GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. São Paulo: Renovar, 2006, p. 8.
- HABITAT III**. Nova Agenda para cidades limpas verdes e inclusivas. Disponível em: <<https://www2.habitat3.org/bitcache/907f3c56d3ad27a3daeeb677c660545a00c69d6b?vid=591158&disposition=inline&op=view>>. Acesso em 18 nov. 2016.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2009.
- HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Trad. portuguesa: Os Pensadores. 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** – IBGE. Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/resultados\\_do\\_universo.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf)> . Acesso em 27 jun. 2016.

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](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. 2016.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**. 2012. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/defaulttab\\_pdf.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/defaulttab_pdf.shtm)>. Acesso em: 15 de maio 2016.

IGREJA CATÓLICA. Papa Francisco. **Carta Encíclica Laudato Si**. Roma: Tipografia Vaticana, 2015. Disponível em: [http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si\\_po.pdf](http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf). Acesso em: 17 ago. 2016.

JASANOFF, Sheila. **Designs on Nature**: Science and Democracy in Europe and the United States. Oxford: Princeton University Press, 2005.

JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto, PUC-Rio, 2006.

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.

KISSLER, Leo e HEIDEMANN Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado

e sociedade?. **Revista de Administração Pública. RAP** Rio de Janeiro, n. 40, v.3. p.479-99, Maio/Jun. 2006.

KRISCHKE, Paulo. Interfaces Temáticas: Origens e Trajetória. *In:* Carmen RIAL, Naira TOMIELLO e Rafael RAFFAELLI (Orgs.). **A Aventura Interdisciplinar: 15 Anos do PPGICH/UFSC**, Blumenau: Letra Viva, 2010, v.01: 69-84.

LE GALES, Patrick. “**Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine**”, in *Revue française des sciences politiques*, volume 45, número 1, Presses Universitaires de France, Paris, 1995.

LEF, Henrique. **Epistemologia Ambiental**. Trad. Sandra Valenzuela. 4ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

LEFEBVRE, Henry. **A Revolução Urbana**. Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henry. **Da ciência à estratégia urbana**. Trad. Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins, Paris: 1969.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias, 4ª Ed. São Paulo: Centauro, 2006.

LEFF, Henrique. **Epistemologia Ambiental**. Tradução de Sandra Valenzuela. 4ª ed. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2006.

LEFF, Henrique. **Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patryck. Transdisciplinariedade e a Proteção Jurídico- ambiental em Sociedades do Risco: Direito, Ciência e Participação. *In:* LEITE, José Rubens Morato e BELLO, Ney de Barros Filho. **Direito Ambiental Contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004.

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.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo civil**. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 407- 415. 284

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: Iustel, 2008.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo Procedimento**. Tradução de Maria da Conceição, Brasília: UNB, 1980.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia del riesgo**. Cidade del Mexico: Triana Editores, 1998.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

MACKAYE Benton. **An Appalachian Trail**: A Project in Regional Planning. *Journal of the American Institute of Architects* 9 (Oct. 1921): 325-330.

MAQUIAVEL. A natureza humana segundo Maquiavel. Excerto publicado em: **Interthesis**, v. 3. n. 2, 2007.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2002.

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

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](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BF1F822DB484AB652818C7D4B3D421E5.proposicoesWeb1?codteor=1136945&filename=Parecer-CSSF-18-09-2013)>. Acesso em 10 jul. 2016.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e Forma Política**, São Paulo: Boitempo, 2013.

MASSARD-GUILBAUD, Geneviève; RODGER Richard. Environmental and Social Justice. *In*: **The City**: historical perspectives. Ed. Garamond: Cambridge. 2011.

MATIAS, Jefferson Ortiz. **Áreas verdes como elemento da cidade sustentável**. 2006. 120f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) - Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2006.

MATURANA, Humberto. **Transdisciplinaridade e cognição: Educação e transdisciplinaridade**. 1º Encontro Catalisador do CETRANS (org.) -Escola do Futuro – USP - Itatiba, SP: abril/1999. P.79-110. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127511por.pdf>> Acesso em 10 jul. 2016.

MATZKIN, Karin Ianina. **Cidades latinoamericanas: convergência ou diversidade no processo de produção contemporânea do espaço**. 2006. 274 f. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo.

McHARG, Ian L.. **Design with Nature**. New York: JohnWiley & Sons, 1992.

MCNEILL, Joh R. **Algo Nuevo bajo el sol: historia medio ambiental del mundo en el siglo XX**. Trad. José Luis Gil Aristu, Madrid: Alianza Editorial, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

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 jul. 2016.

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](http://www.colegioregistrals.org.br/doutrina_imprime.asp?cod=470). Acesso em 23 ago. 2016.

MELO, Marco Antônio. **Cidades: Comodities para Consumo?** Entrevista concedida para Coryntho Baldez. Jornal da UNB. Rio de Janeiro. 2010.

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.

MINELA, Luzinete Simões. Disciplinas ou interdisciplinaridades? Meu lugar, um não lugar. *In*: Carmen RIAL, Naira TOMIELLO e Rafael RAFFAELLI (Orgs.). **A Aventura Interdisciplinar: 15 Anos do PPGICH/UFSC**, Blumenau: Letra Viva, 2010, v.01: 69-84.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

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 jun. 2016.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 4ª ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MORIN, Edgar. Introdução. Oitava jornada: a religação dos saberes: *In*: MORIN, Edgar (coord.). **A religação dos saberes: o desafio do século XXI**. 5ª Ed. Tradução de Flávia Nascimento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, Edgar. Restricted complexity, general complexity. *In*: Colloquim Intelligence de La Complexity: epistemologie et pragmatique, 2005b, Cerisy-La-Salle. *Annales...* Cerisy-La-Salle: CCIC (Centre Culturel International de Cerisy), 2005, p.5-29. Disponível em: <<http://cogprints.org/5217/1/Morin.pdf>>. Acesso em 13 de jul. 2016.

MORSE, Richard M. "A economia de Manchester e a Sociologia paulista". *In*: **Dados**, vol. 18, págs. 33-56. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978.

MUKAI, Silvio Toshio. **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 e LEVY, Wilson (coords.). **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.

NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. Campinas: Milennium Editora, 2001.

NALINI, José Renato. **O futuro das profissões jurídicas**. São Paulo: Oliveira Medes, 1ª ed. 1998.

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.

NICOLESCU, Basarab. **O Manifesto da Transdisciplinaridade**. 3ª ed. 1º reimpressão. Trad. Lucia Pereira de Souza. São Paulo: Triom, 2008, p. 63.

NODARI, Alexandre. **A posse contra a propriedade: pedra de toque do direito antropofágico**. 2007. 168 f. Dissertação (Mestrado em Literatura) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

NODARI, Eunice Sueli. **Entrevista**. Jornal o Globo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/conte-algo-que-nao-sei/eunice-nodari-doutora-em-historia-ambiental-nao-podemos-controlar-chuva-os-desastres-sim-13822995>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

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) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

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.

OLIVEN, Ruben George. "A cidade como categoria sociológica" *in* **Dados**, vol. 19, págs. 135-146. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978.

ONU. **HABITAT III**. Nova agenda urbana. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/nova-agenda-urbana-ajuda-cidades-a-enfrentar-desafios-da-rapida-urbanizacao/>>. Acesso em 18 nov. 2016.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: dos ODM aos ODS. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ods.aspx>> Acesso em: 06 Nov. 2016.

ONU. **Transformando Nosso Mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em: 09 Nov. 2016.

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 19 jul. 2016.

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 medio ambiente*. Madrid: Editorial Trotta, 2000.

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 jun. 2016.

PEDRO, Joana. Congresso interdisciplinar da UFSC começa no dia 27. **Entrevista concedida ao SBT Meio Dia**. Disponível em: <[http://www.sbtsc.com.br/sbthd/q/1896/SBT\\_Meio\\_Dia/congresso\\_interdisciplinar\\_da\\_ufsc\\_comeca\\_dia\\_27](http://www.sbtsc.com.br/sbthd/q/1896/SBT_Meio_Dia/congresso_interdisciplinar_da_ufsc_comeca_dia_27)>. Acesso em 10 jul. 2016.

PEREIRA, Elson M. (Org.) **As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente, futuro**. Florianópolis, Ed. Insular, 2011.

PÉRES CONEJO, Loreno. **La defensa judicial de los intereses ambientales** (Estúdio específico de la legitimación 'difusa' en el processo contencioso-administrativo). Valladolid (Espanha): Editorial Lex Nova, 2002.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho Y Constitucion**. 8ª ed. Madrid: Tecnos, 2003.

PERFECTO IBAÑEZ, Andrés. Poder Judicial e democracia política: lições de um século. **Revista da AJURIS** n. 85, mar 2002. Porto Alegre: AJURIS, p. 376- 389.

PHILIPPI Jr., Arlindo; SAMPAIO, Carlos A. C., & FERNANDES, Valdir. (Org.). **Gestão de natureza pública e sustentabilidade**. São Paulo: Editora Manole. Coleção Ambiental, 2012.

PHILIPPI JR, Arlindo. FREITAS, Vladimir Passos de. SPÍNOLA, Ana Luiza Silva. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. Vol.18, Barueri: Manole, 2016.

PIERSON, Donald. **Estudos de Ecologia Humana (Tomo I)**. São Paulo, Livraria Martins Editora, S.A., 1970.

PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

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 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 jun. 2016.

PREIUR, Michel, **Mondialisation et droit de l'environnement**. Actes du 1<sup>o</sup> 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. 1<sup>a</sup> 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.

RHODES, R.A.W., . **The New Governance: Governing without Government**, *Political Studies* XLIV: 652-667. Disponível em: <<http://cms.mildredwarner.org/summaries/rhodes1996>>. Acesso em 17 nov. 2016.

RIBEIRO, Job Antônio Garcia; CAVASSAN, Osmar. Os conceitos de ambiente, meio ambiente e natureza no contexto da temática ambiental: definindo categorias. **Góndola, Enseñanza y aprendizaje de las Ciencias**. V. 8, n. 2, jul-diciembre, 2013. pp. 62-76.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. *In: Políticas públicas e direito à cidade*: programa

interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 11.

Rodota, Stefano. **Il terribile diritto**. Studi sulla proprietà privata. Bolonha (Itália): Il Mulino. 1990.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 1º ed. São Paulo: Brasiliense, 2009.

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 jun. 2016.

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**. 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.

SALLES, Venício Antônio de Paula. 'Regularização fundiária: questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a

melhor organização das cidades'. In: ROLNIK, Raquel.

**Regularização fundiária plena:** referências conceituais. 2007.

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 questão do meio ambiente: desafios para a construção de uma perspectiva transdisciplinar. ©**INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente** - v.1, n.1, ago 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.sp.senac.br/index.php/ITF/article/viewFile/431/371>>. Acesso em 03 de ago. 2016.

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. 2016.

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. 2016.

SASSEN, Saskia. **As Cidades na Economia Mundial.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SAULE Jr, Nelson. **'As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária'**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental. N° 30, Nov. / dez. 2006.

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 Antônio Fabris, p. 27-61, 2007.

SAYER, Andrew. For postdisciplinary studies: Sociology and the Curse of Disciplinary Parochialism/Imperialism'. *In*: ELDRIDGE, (et al). **Sociology**: Legacies and Prospects, Durham: Sociologypress, 2000.

SCHEIBE, Luiz Fernando. Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Durável. *In*: **Educação ambiental e compromisso social**. Erechim: Edifapes, 2004, p. 317-336.

SCHMITT, Carl. **Catolicismo romano e forma política**. Lisboa: Hugion Editora, 1990.

SCTE/CET **Políticas públicas de revitalização urbana** – reflexão para a formulação estratégica e operacional das atuações a concretizar no QREN, Relatório final, ISCTE/CET – Observatório do QCA III. 2005.

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](http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/planejamentoterritorial/arquivos/2013/PLANOde_Expansao_Estadual_para_Regularizacao_Fundiaria_para_divulgacao.pdf) > . Acesso em 03 fev. 2016.

SEDREZ, Lise Fernanda; MIRAGLIA, Marina. A cidade perdida para as águas: o caso da Vila Epecuén na província de Buenos Aires, Argentina. **Esboços - Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFSC**, Florianópolis, v. 20, n. 30, p. 35-51, dez. 2013. ISSN 2175-7976. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/2175-7976.2013v20n30p35/27830>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE INTERDISCIPLINARIDADE NO ENSINO, NA PESQUISA E NA EXTENSÃO. 2ª Ed. 2015. Florianópolis. Palestra proferida por Patrícia Vieira. 2015.

SEN Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRES, Michel. **O contrato natural**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: 1991.

SILVA, Geovany Jessé Alexandre. **Cidades sustentáveis: Uma nova condição urbana**, 2011. 400 f. Tese (Doutorado em arquitetura e urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília.

SIMMEL, Georg. “A metrópole e a vida mental” *in* Velho, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano**. Rio: Zahar, 2ª edição, 1973.

SIMONINI, Y; FERREIRA, A.L. A dimensão urbana da natureza: considerações sobre a história ambiental. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9796. Depósito Legal: B. 21.742-98 .Vol. XVIII, nº 1039, 30 de agosto de 2013.

SINGER, PETER. **Libertação animal**. Porto Alegre: Lugano Editora, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 5ª Ed, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

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.

STAUT JUNIOR, Sérgio Said. A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916. Curitiba, 220p. **Tese** (Doutorado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2009, p. 45.

STIFELMAN, Anelise Grehs. O Registro de Imóveis e a tutela do meio ambiente. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 69, Jul./Dez/ 2010.

TATE, Neal C.; VALLINDER, Torbjörn. The Global Expansion of Judicial Power: The judicialization of politics. *In*: TATE, Neal C.; VALLINDER, Torbjörn (Orgs.) **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press, 1995.

TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da avaliação ambiental estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta**, 2008. 302 f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro.

TOMÁS, Elaine D. **Antigos e Novos Olhares sobre o Maciço do Morro da Cruz: de Não Território a Território do PAC-Florianópolis**. Florianópolis, 2012. 361f. Tese de Doutorado (Doutorado em Geografia), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

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.

TORGERSON, D. **The promise of green politics: environmentalism and the public sphere**. Durham, London: Duke University Press, 1999.

TREIB, O., Bahr, H. and Falkner, G. **Modes of governance: towards a conceptual clarification**. *Journal of European Public Policy*, 1-20. 2007.

TRINDADE, Antônio Augusto Cansado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**. São Paulo, n. 87: 139-165, 2012.

TUAN, Yi-Fu. **Topofilia – um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente**. Londrina: Edel, 2012.

VAINER, Carlos. **Palestra** proferida no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Conselho Nacional das Cidades. Ministério das Cidades. Salvador, 6 a 8 de agosto de 2007. Disponível em

<http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/TextoVainerr.pdf>. Acesso em 03 ago. 2016.

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.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: 2008.

VELHO, Gilberto. Antropologia e cidade. *In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.) CIDADE: história e desafios*. Rio de Janeiro: Ed.Fundação Getulio Vargas, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck [et al.]. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WALD, Arnold. **Curso de Direito civil brasileiro**. Direito das coisas. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

WEBER, Max. “Conceito e categorias da cidade”. *In: Velho, Otávio Guilherme (org.). O fenômeno urbano*. Rio: Zahar, 2ª edição, 1973.

WEBER, Max. **Sociologia del Derecho**. Edición y Estudio preliminar “La racionalidad de Derecho em el pensamiento de Max Weber: teoría e Ideologia” a cargo de José Luis Monereo Pérez – Director José Luiz Monereo Pérez. Granada: Camares, 2001.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo, justiça e legitimidade dos novos direitos. *In: Revista Sequência*, n. 54, p. 95-106, jul. 2007.

WORSTER, Donald. Para fazer história ambiental. **Revista Estudos Históricos**, [S.l.], v. 4, n. 8, p. 198-215, dez. 1991. ISSN 2178-1494. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2324/1463>>. Acesso em: 03 Mai. 2016.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. **La pachamama y el humano**. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2011.

ZAMBAM, Neuro José e AQUINO, Sergio Fernandes. Ecologia Integral: por um novo modelo sustentável de convivência socioambiental. *In: TRINDADE, André Karam; ESPINDOLA,*

Angela Araujo da Silveira; BOFF, Salete Oro (Orgs.). **Direito, Democracia e Sustentabilidade**: Anuário do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Faculdade Meridional. Passo Fundo: IMED Editora, 2015.

ZANTA. Viviana Maria. **Gestão de resíduos sólidos nas capitais brasileiras**: um olhar sob a ótica da governança e sustentabilidade. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/14818-1442-5-30.pdf>> Acesso em 16 Jul. 2016.