



DIREITO URBANÍSTICO: PLANEJAMENTO URBANO

03

ACESSIBILIDADES



**COMISSÃO ESPECIAL DE DIREITO URBANÍSTICO E
PLANEJAMENTO URBANO DA OAB/RS**

Elaine Adelina Pagani
(Organizadora)

**Direito Urbanístico e Planejamento Urbano:
Acessibilidades**

3ª Volume

1ª Edição

Porto Alegre

Ordem dos Advogados do Brasil/RS

2017

Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: Acessibilidades

Membros da Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS

Presidente

Elaine Adelina Pagani

Membros

André Cardoso Vasques

Caroline Morais Kunzler

Cláudia Bordallo Bertoni

Fábio Vanin

Ricardo Voigt

Rodrigo Bueno Prestes

Rodrigo Cassol Lima

Membros convidados

Felipe Herrmann Fontoura

Maria Luciana Flurin Ludwig

3ª Volume

1ª Edição

Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano

2017

Porto Alegre/RS

FICHA CATALOGRÁFICA

Copyright © 2017 by autores

Todos os direitos reservados

3ª Edição

Projeto gráfico e impressão: Sônia David Graphics

Diagramação e editoração: Rose Tesche

D635

Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: Acessibilidades. Volume 3 / Elaine Adelina Pagani (Organizadora); Alana Sonogo Tartarotti, Fabio Scopel Vanin, Alexandre Guella Fernandes [et al.]. 1ª ed. Porto Alegre: OAB/RS. 2017. 164p.:il.,17x23 cm.

ISBN online: 978-85-62896-05-7

1. Direito Urbanístico. 2. Planejamento Urbano. I. Elaine Angelina Pagani. II. Tartarotti, Alana Sonogo.

CDU 34:711

(Biblioteca Jovita Cristina G. dos Santos CRB10/1517)

Capa e fotografia

Maria Luciana Flurin Ludwig

Felipe Herrmann Fontoura

Membros da Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS

Presidente

Elaine Adelina Pagani

Membros

André Cardoso Vasques

Caroline Morais Kunzler

Claudia Bordallo Bertoni

Fábio Vanin

Ricardo Voigt

Rodrigo Bueno Prestes

Rodrigo Cassol Lima

Membros convidados

Felipe Hermann Fontoura

Maria Luciana Flurin Ludwig

Patrocinador



Apoiadores



Sumário

Apresentação	09
Cidades Inclusivas: os critérios de acessibilidade e a revisão do plano diretor nos municípios	11
Alana Sonego Tartarotti Fabio Scopel Vanin	
A Tríade da Transformação: desenho universal urbano e arquitetônico	29
Alexandre Guella Fernandes	
Do Direito de Propriedade às suas Formas de Acesso: uma análise do Loteamento Parque Residencial Santa Cecília-Gravataí/RS	39
Altemar Constante Pereira Junior Thais Vanessa dos Santos da Silva	
A guerra das calçadas	61
André Huyer	
Regularização fundiária – advocacia pública atuando para o reconhecimento de direitos	67
Andréa Teichmann Vizzotto Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira Cristiane da Costa Nery Simone Somensi Valnor Prochinski Henriques Vanêscia Buzelato Prestes	
Acessibilidade a Cultura e ao Lazer nos Espaços Públicos	89
Cláudia Bordallo Bertoni	
Sociedade, a crise das tradicionais funções do parlamento e os Protestos Populares no Brasil desde 2013	97
Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira Márcia Rosa de Lima	
Acesso a regularização fundiária: conceito, dimensões e instrumentos	109
Elaine Adelina Pagani	
Acesso à Cultura, Acesso ao Patrimônio	121
Luiz Antônio Bolcato Custódio	
A Resolução de Conflitos nos Casos de Reintegração de Posse: Acesso à Justiça	137
Ronaldo Alves Fagundes Maurício Futryk Bohn	
O acesso à moradia: dificuldades de quem mais necessita e os desafios dos governos para a solução do déficit habitacional no Brasil	159
Ricardo Vogt	

Apresentação

É com grande satisfação que apresento o 3º volume do livro “Direito Urbanístico: Planejamento Urbano - Acessibilidades”, fruto do dedicado trabalho realizado pela Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS, brilhantemente presidida pela colega Elaine Pagani.

Com a certeza de que as Comissões da OAB/RS são protagonistas na gestão e são fundamentais para a tomada de ações da Seccional gaúcha, conto diretamente com a nossa Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano para tratarmos de temas essenciais para a cidadania e a advocacia.

Assim, diante de iniciativas como essa, que envolvem o trabalho de ilustres colegas para sua elaboração, reforço meu sincero reconhecimento a todos aqueles que compõem a Comissão por sua importante atuação e comprometimento com os anseios da classe.

Dessa forma, sob a convicção de que esse 3º volume contribuirá sobremaneira para a atuação profissional dos colegas que militam na área, desejo a todos uma ótima leitura.

Ricardo Breier
Presidente da OAB/RS

Cidades Inclusivas: Os critérios de acessibilidade e a revisão do plano diretor nos municípios

Por

*Alana Sonego Tartarotti*¹

*Fabio Scopel Vanin*²

Resumo

O trabalho objetiva relacionar o debate da Revisão do Plano Diretor dos Municípios com o tema das cidades inclusivas, em especial os critérios de acessibilidade indicados pela legislação brasileira. Nestes termos, são abordados os parâmetros gerais do conceito de cidade inclusiva, que de um ponto de vista ideal, seria aquela que permite que as pessoas desenvolvam as suas atividades independentemente do tipo de limitação que possuam, tendo como diretriz que os mesmos equipamentos e infraestrutura pública devem estar preparados para atender a todos de maneira universal e inclusiva, sabendo-se entretanto, que dentro as possibilidades atuais, tal conceito deve servir como um norteador para ações específicas que representem avanço no desenvolvimento desta política pública. A partir deste conceito é abordado como o tema está disposto na legislação brasileira, em especial, de acordo com as Leis n. 10.098/2000 e 13.146/2015, e ainda, de que maneira a acessibilidade passa a integrar, por disposição legal, os debates de Revisão do Plano Diretor dos Municípios, em especial por força do da inclusão do §3º no art. 41 do Estatuto da Cidade, que torna um dever a aos Municípios a criação de um plano de rotas acessíveis compatível com o Plano Diretor. Conclui-se que as determinações da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, em especial as modificações por ela promovidas no Estatuto da Cidade, colocam o tema em definitivo como uma das preocupações do Direito Urbanístico, tornando-se tema indispensável na revisão do Plano Diretor dos Municípios.

Palavras-chave: Acessibilidade – Cidades Inclusivas – Revisão do Plano Diretor

1. Introdução

A acessibilidade, tema de fundamental relevância para o desenvolvimento e do Estado e da sociedade brasileira, ainda que tardiamente, vem ganhando espaço na pauta social, o que tem possibilitado avanço nas ações públicas e privadas objetivando a construção de cidades inclusivas, com a garantia, cada vez maior de espaços acessíveis.

No aspecto jurídico, o ano de 2015 é marcado pelo advento da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, representando um novo marco para a acessibilidade, uma vez que, suas disposições, além de definirem de novas diretrizes para a matéria, redundaram na alteração de outras normas, influenciando nos regramentos de Direito Urbanístico.

1 Acadêmica de Direito do Centro Universitário da Serra Gaúcha. Caxias do Sul – RS, Brasil; alana_tartarotti@hotmail.com; telefone: (54) 91612096; Rua Fiorindo Forchasetto, nº305.

2 Advogado e Professor de Graduação. Doutorando em Direito pela UNISC, Mestre em Direito pela UCS e Pós-Graduado em Direito pela FGV/RJ. Possui Cursos de Desenvolvimento Profissional pelo Lincoln Institute, de Cambridge, EUA. Coordena o Curso de Direito e o Centro de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário da Serra Gaúcha e é sócio do escritório Vanin Advogados.

Pretende-se com este estudo trabalhar a questão da acessibilidade em âmbito municipal, tendo em vista que é no ambiente das cidades, que a segregação das pessoas portadoras de deficiência fica evidenciada, visto que, ao longo da história, os equipamentos e a infraestrutura urbana, assim como, as edificações, foram desenvolvidas sem preocupação com a parcela da população com limitações físicas, sobretudo, referente ao direito de locomoção.

O artigo busca, especificamente, relacionar as mudanças normativas decorrentes que a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência ocasionou no Estatuto da Cidade e nas características dos elementos de urbanização, verificando, se de fato, o tema da acessibilidade passa a integrar, em definitivo, a pauta do Direito Urbanístico nas discussões de revisão do Plano Diretor dos Municípios.

Para isso, o artigo é desenvolvido em 4 tópicos, que abordam, respectivamente, questões conceituais sobre as cidades inclusivas; os critérios legais de acessibilidade; o Estatuto da Cidade e a Revisão do Plano Diretor a partir da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência; e, os elementos de urbanização a partir desta nova norma.

2. Cidades Inclusivas: Parâmetros e Reflexões

Para que se atinja o objetivo proposto no presente ensaio, que é demonstrar quais os impactos que a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - em vigor desde 2015 - terá no planejamento da cidade, mais especificamente, sua influência na revisão do Plano Diretor dos Municípios, assim como, nos elementos de urbanização que compõe a infraestrutura da cidade. Torna-se fundamental traçar em linhas gerais alguns parâmetros e tecer algumas reflexões acerca do tema cidades inclusivas.

Uma cidade inclusiva significa, de acordo com Feijó e Pinheiro, um ambiente inclusivo para todos, independentemente do tipo de deficiência, sem discriminação. Verifica-se a crescente busca de diretrizes que auxiliem os Municípios na elaboração de políticas públicas que contribuam para o processo de adequação do ambiente coletivo às necessidades da população, sobretudo, ao grupo de pessoas, como os portadores de deficiência, cujas necessidades especiais são concernentes à acessibilidade³.

Ao analisar o ambiente das cidades, constatam-se locais e situações inacessíveis, que limitam as pessoas com deficiência nas suas ações de cidadania,

3 FEIJÓ, Aleksandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO – Universitas e Direito, 2012. Maranhão. Anais do I Congresso Internacional de Direito, Democracia e Inclusão, p. 403-404.

por serem desconsideradas do espaço público.⁴ As cidades brasileiras (em sua maioria) não estão preparadas para possibilitar às pessoas com deficiência segurança e comodidade no acesso, permanência e utilização das edificações, dos mobiliários urbanos, dos elementos de urbanização, dos equipamentos urbanos e dos serviços públicos e coletivos.⁵ A par disso, há a barreira cultural da sociedade, que se mostra indiferente quanto a esse problema, rotulando a pessoa com deficiência como incapaz e não como indivíduo que possui limitações permanentes ou transitórias, o que o impede de interagir com o meio de maneira satisfatória, implicando a exclusão social.⁶

O bem-estar social pressupõe uma vida sadia, em um ambiente físico que apresente estrutura eficiente e serviços que possam satisfazer às necessidades da população, inclusive às específicas dos grupos vulneráveis.⁷ Nesse sentido, a cidade – enquanto ambiente construído – necessitará de planos políticos que possibilitem o desenvolvimento de suas funções sociais de forma a garantir o bem-estar dos habitantes, tornando-se inclusiva.⁸

Pode-se dizer que um dos principais direitos da pessoa é o da locomoção ou acesso⁹. Em nosso país, existem muitas normas que salvaguardam as condições de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência, tais como: a Constituição Federal, leis infraconstitucionais, leis orgânicas e planos diretores da maioria dos municípios, decretos, declarações, pactos, programas e convenções internacionais, além de contribuições doutrinárias e jurisprudenciais, no entanto – apesar de todo arcabouço jurídico – essas normas regulamentadoras não têm efetividade devido ao seu descumprimento.¹⁰

Ora, para que haja a efetivação dessas condições se faz necessária a ação positiva do Estado; sem a atuação do Poder Público, as normas dificilmente alcançam sua concretude.¹¹ Logo, para que de fato exista a acessibilidade, é preciso

4 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. Revista Científica Orbis: vol. 2, n.2, 2011, p. 138.

5 FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO – Universitas e Direito, 2012. Maranhão. Anais do I Congresso Internacional de Direito, Democracia e Inclusão, p. 411.

6 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. Revista Científica Orbis: vol. 2, n.2, 2011, p. 139.

7 DIAS, Daniella Maria dos Santos. Mobilidade e acessibilidade: direitos que fundamentam a atuação do Ministério Público para garantir o direito à cidade. Disponível em: < <http://biblioteca.mppa.mp.br/phi82/capas/MOBILIDADE%20E%20ACESSIBILIDADE.pdf> >. Acesso em: 04 out. 2016, p. 2.

8 DIAS, Daniella Maria dos Santos. Mobilidade e acessibilidade: direitos que fundamentam a atuação do Ministério Público para garantir o direito à cidade. Disponível em: < <http://biblioteca.mppa.mp.br/phi82/capas/MOBILIDADE%20E%20ACESSIBILIDADE.pdf> >. Acesso em: 04 out. 2016, p. 2.

9 VIEIRA, Bruno Jungr. O direito de acesso à locomoção dos deficientes físicos às edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos públicos. Vox Forensis, Espírito Santo do Pinhal, v. 2, n. 3, Jul./Set. 2009, p. 278.

10 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. Revista Científica Orbis: vol. 2, n.2, 2011, p. 140.

11 SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANSELMO, José Roberto. Inclusão social e a pessoa com deficiência: analisando a questão da acessibilidade. Intertemas: Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente –SP. Presidente Prudente, v. 14, nov.2009, p. 142.

criar suportes, isto é – instrumentos por meio dos quais se possa garantir à pessoa com deficiência acesso a todo e qualquer recurso da comunidade, possibilitando-lhes o livre acesso aos locais públicos e de uso coletivo.¹² Instrumentos esses que sejam concretizados no mundo dos fatos¹³. Nesta senda:

As pessoas com deficiência, por apresentarem inúmeras características que as singularizam, podem não conseguir exercer seus direitos do mesmo modo que as pessoas ditas normais ou sem deficiências. Por isso, mais que atribuir-lhes iguais direitos, é preciso que direitos específicos lhe sejam atribuídos, com a adoção de medidas compensatórias especiais, como, por exemplo, assegurar-lhes as condições de acessibilidade arquitetônica, que minimizem a desigualdade real e assegurem sua inclusão social.¹⁴

Por outro lado, uma solução a curto prazo para integrar os portadores de necessidades especiais, de maneira isonômica, sem que haja a chamada discriminação positiva, seria adaptar todos os mobiliários urbanos, espaços e meios de transporte pelo modelo do desenho universal – projeto que permite a inclusão do portador de deficiência sem estigmatizá-lo, visto que é o melhor é incluir do que integrar à sociedade.¹⁵ Em outras palavras, o desenho universal contém uma ótica mais abrangente que permite que os bens de produção sejam utilizados pelo maior número de pessoas possível e com necessidades diferenciadas, dado que, no decorso da vida, uma mesma pessoa sente diferentes necessidades quanto à acessibilidade em um mesmo ambiente.¹⁶ O desenho universal tem como referencial a certeza de que as pessoas não são iguais.¹⁷

A deficiência pode ser tratada com integração ou inclusão, aquela diz respeito a dispositivos próprios para portadores de deficiência que visam assegurar-lhe algum direito, benefício ou serviço ou vinculando este direito à capacidade do deficiente em exercê-lo.¹⁸ Já as de caráter inclusivo asseguram direitos por meio de modificações no ambiente físico e humano a fim de facilitar o seu exercício, ou

12 VIEIRA, Bruno Jung. O direito de acesso à locomoção dos deficientes físicos às edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos públicos. *Vox Forensis*, Espírito Santo do Pinhal, v. 2, n. 3, Jul./Set. 2009, p. 278.

13 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. *Revista Científica Orbis*: vol. 2, n.2, 2011, p. 151.

14 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. *Revista Científica Orbis*: vol. 2, n.2, 2011, p. 151.

15 VIEIRA, Bruno Jung. O direito de acesso à locomoção dos deficientes físicos às edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos públicos. *Vox Forensis*, Espírito Santo do Pinhal, v. 2, n. 3, Jul./Set. 2009, p. 297.

16 ARELHANO, Marcos Vinícius; FUNES, Gilmar Pesquero Fernandes Mohr. A Pessoa Portadora de Deficiência e o Direito de Locomoção: o Direito a um Ambiente Acessível. Disponível em: < <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1351/1290>>. Acesso em: 15 out. 2016, p. 5-6.

17 ANSELMO, José Roberto; VOLTOLIN, Elvis Donizeti. Direito à acessibilidade da pessoa com deficiência e inclusão social. *Revista jurídica do Curso de Direito da FSG: Caxias do Sul*, ano 4. n 8. jul./dez. 2010, p. 113-114.

18 VIEIRA, Bruno Jung. O direito de acesso à locomoção dos deficientes físicos às edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos públicos. *Vox Forensis*, Espírito Santo do Pinhal, v. 2, n. 3, Jul./Set. 2009, p. 296.

sem mencionar este ou aquele segmento da população, garantindo-se acesso a todas as pessoas, sem a discriminação positiva. Esta última modalidade, todavia, não existe em nosso país.¹⁹

Sasaki (2010) apud Vieira defende que a legislação vigente no Brasil, a despeito da aparente intenção em assegurar aos portadores de necessidades especiais direitos por meio de dispositivos integracionistas, na verdade, estas normas reforçam a discriminação deste grupo minoritário em detrimento dos demais segmentos da sociedade.²⁰

A construção de cidades inclusivas leva em consideração a diversidade de grupos e a inclusão social, permitindo o desenvolvimento social, econômico e ambiental.²¹ Assim, resta claro que a eliminação de barreiras arquitetônicas, bem como a oferta razoável dos elementos da urbanização para as pessoas com deficiência caracterizam condições essenciais que garantem a igualdade e a dignidade.²² Ainda, para se ter uma sociedade inclusiva não basta apenas remodelar a cidade, é preciso também mudar condutas e atitudes sociais.²³

Vale destacar que a política urbana prevê como um dos princípios o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, este é efetivado quando é proporcionado às pessoas o direito à vida, à igualdade, à segurança, à propriedade e à liberdade a todos habitantes da cidade.²⁴ Um espaço acessível, por conseguinte, é aquele que pode ser utilizado por todos os seus usuários, sob quaisquer aspectos e por toda sua área; logo, as cidades tem que formular condições de acessibilidade mais eficientes para aqueles a quem o espaço estabelece limites.²⁵

Com base nas reflexões e parâmetros apontados, tem-se como cidade inclusiva aquela que proporciona a utilização dos mesmos espaços a todas as pessoas, uma vez que sua distribuição e infraestrutura garante o livre trânsito das pessoas, independente das necessidades diferenciadas de cada uma, garantindo-se a utilização dos serviços e infraestrutura urbana de forma universal. Verifica-se agora de que forma a acessibilidade está disposta nas normas jurídicas brasileiras.

19 VIEIRA, Bruno Jungr. O direito de acesso à locomoção dos deficientes físicos às edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos públicos. *Vox Forensis*, Espírito Santo do Pinhal, v. 2, n. 3, Jul./Set. 2009, p. 296.

20 VIEIRA, Bruno Jungr. O direito de acesso à locomoção dos deficientes físicos às edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos públicos. *Vox Forensis*, Espírito Santo do Pinhal, v. 2, n. 3, Jul./Set. 2009, p. 296.

21 FEIJÓ, Alexandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO – Universitas e Direito, 2012. Maranhão. Anais do I Congresso Internacional de Direito, Democracia e Inclusão, p. 418.

22 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. *Revista Científica Orbis*: vol. 2, n.2, 2011, p. 152-153.

23 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. *Revista Científica Orbis*: vol. 2, n.2, 2011, p. 153.

24 FEIJÓ, Alexandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO – Universitas e Direito, 2012. Maranhão. Anais do I Congresso Internacional de Direito, Democracia e Inclusão, p. 416.

25 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. *Revista Científica Orbis*: vol. 2, n.2, 2011, p. 154-155.

3. Os Critérios, Conceito e Diretrizes de Acessibilidade

O direito às condições de acessibilidade arquitetônica para portadores de deficiência física é resultado de um processo histórico-social.²⁶ Esse direito surgiu no Brasil com a Emenda 12 à Constituição Federal de 1967, promulgada em 17/10/1978, quando assegurou, dentre as hipóteses de melhoria da condição social e econômica da pessoa com deficiência, a possibilidade de acesso a edifícios e logradouros públicos²⁷.

A acessibilidade é um direito constitucional que auxilia a efetivação dos direitos a ela vinculados.²⁸ Significa permitir que pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida participem de atividades que incluam o uso de produtos, serviços e informação²⁹. Por essa razão, deve atingir a todos os cidadãos, tendo em vista que se esse direito for negado à pessoa portadora de deficiência, esta terá dificuldades em sua vida social, ensejando a marginalização, bem como a segregação social.³⁰

A despeito de assim transparecer, a acessibilidade não se resume ao direito de locomoção, envolve também o direito à informação; logo, para que a pessoa com deficiência possa exercer a sua cidadania, é necessário que os direitos fundamentais sejam cumpridos³¹.

Esta ação é desenvolvida no espaço concreto do município, que deve aplicar medidas de acessibilidade afim de que os ambientes se tonem disponíveis a todos, gerando, assim, um ambiente mais equilibrado.³² A acessibilidade visa proporcionar à pessoa com deficiência uma melhor qualidade de vida, visto que os direitos são os mesmos para todas as pessoas, porém nem todos têm condições para exercê-los, daí a importância da discriminação positiva, em que se criam condições para alcançar a igualdade.³³

26 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. *Revista Científica Orbis*: vol. 2, n.2, 2011, p. 158.

27 FEIJÓ, Alessandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO – Universitatis e Direito, 2012. Maranhão. Anais do I Congresso Internacional de Direito, Democracia e Inclusão, p. 408.

28 FEIJÓ, Alessandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO – Universitatis e Direito, 2012. Maranhão. Anais do I Congresso Internacional de Direito, Democracia e Inclusão, p. 410-411.

29 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. *Revista Científica Orbis*: vol. 2, n.2, 2011, p. 160.

30 FEIJÓ, Alessandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO – Universitatis e Direito, 2012. Maranhão. Anais do I Congresso Internacional de Direito, Democracia e Inclusão, p. 408.

31 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. *Revista Científica Orbis*: vol. 2, n.2, 2011, p. 145.

32 ARELHANO, Marcos Vinícius; FUNES, Gilmara Pesquero Fernandes Mohr. A Pessoa Portadora de Deficiência e o Direito de Locomoção: o Direito a um Ambiente Acessível. Disponível em: < <http://intertemas.unilotedo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1351/1290.>>. Acesso em: 15 out. 2016.

33 FEIJÓ, Alessandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO – Universitatis e Direito, 2012. Maranhão. Anais do I Congresso Internacional de Direito, Democracia e Inclusão, p. 409.

De acordo com a Norma Brasileira de Regulamentação – NBR – 9050:2004 (Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2004), a acessibilidade é definida como a “possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento para a utilização com segurança e autonomia de edificações, espaço, mobiliário e equipamento urbano e elementos”³⁴ O entendimento atual é o de que a acessibilidade também compõe o conceito de cidadania, posto que é uma questão importante para a dignidade da pessoa humana com deficiência, como instrumento de bem-estar e desenvolvimento inclusivo.³⁵

A acessibilidade às cidades, às edificações e aos transportes está prevista na Constituição Federal de 1988, de forma implícita, nos fundamentos da República, quais sejam, cidadania e dignidade da pessoa humana (artigo 1º, incisos I e II); como objetivos fundamentais, em que se busca construir uma sociedade livre, justa e solidária e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º, incisos I e IV); e quando dispõe o art. 5º, caput, que todos são iguais perante a lei.³⁶

De forma explícita, está prevista na Constituição nos artigos 227³⁷ e 244³⁸ e foi trazida à esfera infraconstitucional apenas no ano de 2000, em que foram regulamentados os arts. 227, § 2º e 244 da Constituição de 1988, pelas Leis Federais 10.048/2000 e 10.098/2000, consideradas como “Estatuto da Acessibilidade” devido à sua importância.³⁹ A Lei 10.098, de 19/12/2000, dispõe sobre normas gerais e critérios básicos para promover a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou que tenham mobilidade reduzida. A Lei traz também a definição de acessibilidade em seu art. 2º, inciso I, qual seja:⁴⁰

(...) possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

34 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, Rio de Janeiro. ABNT NBR 9050 - Acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência a edificações, espaço, mobiliário e equipamento urbano. Rio de Janeiro, 2004, p. 02.

35 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. Revista Científica Orbis: vol. 2, n.2, 2011, p. 158.

36 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. Revista Científica Orbis: vol. 2, n.2, 2011, p. 158.

37 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa, de 05 de outubro de 1988. 35. ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. Art. 227.

38 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa, de 05 de outubro de 1988. 35. ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. Art 244.

39 FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO – Universitas e Direito, 2012. Maranhão. Anais do I Congresso Internacional de Direito, Democracia e Inclusão, p. 410.

40 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. Revista Científica Orbis: vol. 2, n.2, 2011, p. 158.

A acessibilidade tem como base o direito de igualdade, previsto genericamente no art. 5º, caput, visto que “é a materialização dos direitos de igualdade”.⁴¹ A igualdade é a base do direito à inclusão social.⁴²

Importante aduzir que a consecução do bem-estar para todos nos espaços urbanos requer a efetiva proteção e salvaguarda de diversos direitos fundamentais a ele direta ou indiretamente relacionados.⁴³ Isso pressupõe que, para a realização do desenvolvimento urbano consoante os objetivos constitucionais, é imperioso considerar os diversos direitos fundamentais com o concomitante cumprimento das funções sociais da cidade, estas últimas compreendidas como o efetivo resultado da prestação dos serviços públicos necessários para que os cidadãos possam trabalhar, habitar, circular, desfrutar de atividades recreativas e de lazer nos espaços urbanos.⁴⁴

Outro significativo avanço normativo foi a entrada em vigor da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também denominado “Estatuto da Pessoa com Deficiência”⁴⁵, que gerou alterações tanto na já referida Lei n. 10.098/2000 – em especial quanto aos elementos de urbanização e sua relação com o planejamento urbano, como será estudado no último tópico – quanto no Estatuto da Cidade, que impôs aos Municípios o dever de prever a temática da acessibilidade no Plano Diretor Municipal, como será verificado a seguir.

4. O Estatuto da Cidade, Plano Diretor e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência

O Estatuto da Cidade é uma norma que se origina da Constituição Federal, em especial do art. 182, em que consta que o objetivo da Política Urbana no Brasil é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. Será este o objetivo que orientará qualquer construção normativa ou ação governamental dessa espécie a ser desenvolvida no território nacional.⁴⁶

41 FEIJÓ, Alexandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO – Universitas e Direito, 2012. Maranhão. Anais do I Congresso Internacional de Direito, Democracia e Inclusão, p. 411.

42 NONATO, Domingos do Nascimento. Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência. Revista Científica Orbis: vol. 2, n.2, 2011, p. 148.

43 SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANSELMO, José Roberto. Inclusão social e a pessoa com deficiência: analisando a questão da acessibilidade. Intertemas: Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente –SP. Presidente Prudente, v. 14, nov.2009, p. 141.

44 DIAS, Daniella Maria dos Santos. Mobilidade e acessibilidade: direitos que fundamentam a atuação do Ministério Público para garantir o direito à cidade. Disponível em: < <http://biblioteca.mppa.mp.br/ph182/capas/MOBILIDADE%20E%20ACESSIBILIDADE.pdf> >. Acesso em: 04 out. 2016, p 3.

45 BRASIL. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Lei n. 13.146 de 6 de Julho de 2015. Disponível em <https://goo.gl/IAGIXS>. Acesso em 25.10.2016.

46 PINTO, Vitor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. P. 117-128.

Segundo Rocha, a efetivação da função social da cidade irá ser cumprida quando o direito à cidade puder ser exercido em sua plenitude: “isto inclui o direito a vida com dignidade, a moradia, a alimentação, a saúde, a segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴⁷” nesse sentido, observado este preceito, estaria garantido o bem-estar dos habitantes. Com igual entendimento, Cammarosano reforça que o objetivo principal da política urbana é garantir que a cidade seja direcionada aos anseios dos seus habitantes:

[...] parece certo que a finalidade mais imediata dos dispositivos constitucionais em questão é viabilizar a democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, prevendo mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano⁴⁸.

O caput do art. 182 da Constituição, além de dispor sobre o objetivo orientador de toda a Política Pública a ser realizada no Brasil, aponta outras duas questões fundamentais: que o executor dessa política será o poder público municipal e que as diretrizes dessa política serão estabelecidas em lei, estando dispostas no art. 2º da Lei n. 11.257/2001, o Estatuto da Cidade⁴⁹.

Assim, da mesma forma que na Constituição Federal encontra-se o objetivo da Política Urbana, no Estatuto da Cidade estão dispostas as diretrizes que deverão ser observadas. Segundo Vichi, esta norma “serve como referencial jurídico para a consecução de políticas urbanas, cumprindo um papel fundamental de sistematização e ordenação coordenada das ações políticas” na cidade⁵⁰.

Pensar os objetivos constitucionais da Política Urbana relativos às “funções sociais da cidade”, assim como de “garantir o bem-estar dos seus habitantes” sem relacioná-los com a ideia de cidade inclusiva seria algo inaceitável, em especial pelas ideias até aqui trabalhadas.

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência atenta à importância do Direito Urbanístico, em especial, do instrumento Plano Diretor, promoveu alterações no Estatuto da Cidade, visando efetivar suas disposições e indicando novos parâmetros de planejamento urbano.

Uma das alterações que a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência promoveu no Estatuto da Cidade foi a inclusão dos incisos III e IV ao art. 3º. O inciso III dispõe sobre a competência da União, estipulando que cabe a este

47 ROCHA, Julio César de Sá da. *Função Ambiental da Cidade*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 36.

48 CAMMAROSANO, Márcio. *Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade*. p. 21-26. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257. 2ª ed.* São Paulo: Malheiros, 2006. p. 22.

49 VICHI, Bruno de Souza. *Política Urbana: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 119.

50 VICHI, Bruno de Souza. *Política Urbana: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 122.

ente federativo “promover, por iniciativa própria”, ou em conjunto com os demais, “programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público.”

No inciso IV, do art. 3º, do Estatuto da Cidade, a alteração promovida pela Lei n. 13.146/2015 no Estatuto da cidade definiu competir à União “instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público”.

Embora de relevante significância, visto que reforça que a preocupação com acessibilidade se configura em uma política nacional, o presente artigo visa trabalhar, com mais atenção, a alteração promovida com a inclusão do §3º no art. 41, que torna um dever a criação pelos Municípios, um plano de rotas acessíveis compatível com o Plano Diretor.

Entende-se que tal determinação influenciará a revisão do Plano Diretor dos Municípios em todo o país, ainda mais neste momento, em que esta norma passa pelo processo de revisão em grande dos Municípios brasileiros, em decorrência da disposição do Estatuto da Cidades que propôs como prazo de revisão da norma o período de dez anos. Antes de tratar de quais questões de acessibilidade deverão ser observadas do Plano Diretor, cabe trazer alguns aspectos sobre o que é esta norma e por que ela deve ser revisada.

O Plano Diretor, que é definido como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, justamente por ser considerado “o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro⁵¹”, deve ser abordado de forma cautelosa e consciente. É nele que estarão dispostas as exigências relacionadas à função social da propriedade, que deverá assegurar “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas⁵²”.

Em muito contribui, na construção de uma visão mais crítica e elaborada sobre o alcance e as limitações do Plano Diretor, a ideia de Alochio, entendendo que “não se pode continuar acreditando cegamente na ilusão de que o planejamento pelo planejamento seja a solução”.⁵³

O autor entende que o planejamento deve ser observado com ponderação, uma vez que “o planejamento urbano só será eficaz se for capaz de oferecer condições de reação quando os problemas das cidades se apresentarem em dado

51 CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 311.

52 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao3%7ao.htm. Acesso em 07.01.2010. Art. 182.

53 ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 87-89.

momento histórico”, ou seja, a efetividade estará na capacidade de identificar e enfrentar os efeitos decorrentes de um problema⁵⁴.

Assim, Alochio sustenta que o planejamento urbanístico não pode ser estático, sendo necessário que exista uma “visão dinâmica e evolutiva” acerca do plano. Esse processo envolveria, como “uma das principais funções do plano, a realização de um levantamento exaustivo da situação existente, bem como, o fato que deflagrou a causação da realidade atual”. Essa construção seria indispensável para que os Municípios adotassem “planos devidamente estruturados e adequados às suas realidades⁵⁵”.

Essa “mobilidade das normas urbanísticas” se faz necessária, segundo Miranda, pois os problemas de ocupação urbana “evoluem com o tempo, e a forma de os resolver tem de acompanhar esse dinamismo⁵⁶”. Nesse quadro existem duas constatações pertinentes, que contrariam a ideia do plano diretor como um planejamento estático e imutável: o poder público se vê diante da “necessidade de alteração frequente da legislação e da regulamentação dos planos urbanísticos” e “as regras de urbanismo têm, por natureza, um caráter temporário⁵⁷”.

As questões trazidas pelos autores têm relação direta com tema da acessibilidade. O fato de o tema ter recebido uma normatização recente reforça a ideia de que o planejamento, em alguns casos, precisa ser acompanhado de um dinamismo, visto que necessidade da construção de uma cidade inclusiva é premente e encontra respaldo, entre outros preceitos, nos objetivos fundamentais da Política Urbana.

Em outras palavras, o planejamento urbano não pode ser considerado como algo dado e necessita ser dinâmico para se adequar ao tema acessibilidade, pelas vinculações legais dispostas na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Uma das possibilidades é que esta adequação se dê no processo de revisão do Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade prevê uma revisão periódica do Plano Diretor, pelo menos a cada dez anos. Segundo Alochio “a revisão dos planos caracteriza-se como sendo uma reapreciação dos próprios critérios fundamentais de classificação e de qualificação adotados no plano em vigor”. Nesta reapreciação, pode haver a opção “a adoção de um modelo de planejamento novo”, o que o autor considera que seja a regra, a exceção consistiria numa “revisão confirmativa, em que se julga prudente a manutenção do conteúdo do plano em vigor”. Assim, ao ser

54 ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 91.

55 ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 126.

56 MIRANDA, João. A dinâmica jurídica do planejamento territorial: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. p. 14.

57 ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 126.

realizada a revisão do plano “o resultado do procedimento revisional pode acarretar tanto a confirmação do seu conteúdo, quanto à adoção de uma nova moldura de planejamento⁵⁸”.

O Estatuto da Cidade vigora desde 2001 e previu em seu art. 50 que os Municípios, obrigados pelo art. 41 a desenvolverem um Plano Diretor, teriam até 30 de junho de 2008 para aprová-lo. Desta forma, encontram-se em discussão, como já dito, em todo o Brasil, os processos de revisão do Plano Diretor dos municípios, sendo oportunidade ímpar para adequá-los as disposições da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

Ainda que já se tenha encerrado eventual revisão, e não se tenha observado os deveres relacionados à acessibilidade, tem-se claro que é necessário que o Plano Diretor preveja um processo de planejamento constante e dinâmico, não se fixando somente na ideia de revisão a cada dez anos. Tal postura é indispensável para que se possa responder aos anseios sociais e econômicos, como o que trata o presente artigo, a fim de que tais mudanças culminem nos objetivos propostos pelo Estado e, para isso, são necessárias respostas rápidas e convincentes dos mecanismos legais em relação a esta realidade.

A formulação e implementação do Plano Diretor deve observar as diretrizes e objetivar um desenvolvimento urbano sustentável, o que inclui os preceitos de acessibilidade e ideia de cidade inclusiva, em especial pelo disposto no art. 41, §3º do Estatuto da Cidade.

Com o advento deste preceito, passa a ser responsabilidade dos governos locais atuarem com base nessa orientação, exigindo-se uma ação promotora, através da formulação e da implementação de instrumentos e políticas públicas que garantam uma cidade com acessibilidade, em especial, a partir da confecção do Plano Diretor.

Pelo disposto no referido dispositivo legal, incluído no Estatuto da Cidade pela Lei n. 13.146/2015, as cidades elencadas no art. 41 são obrigadas a “elaborar plano de rotas acessíveis” e que seja compatível ao Plano Diretor, sendo que, este plano deve dispor acerca dos passeios públicos “com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes”.

O dispositivo, que tem um viés abrangente, destaca ainda que também se incluem nessa determinação “os focos geradores de maior circulação de pedestres”, além dos “órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos”, evidenciando que, tais determinações – sempre que possível – devem se dar “de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros”.

58 ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 133.

Pela leitura do dispositivo legal, verifica-se que passa a ser um dever dos Municípios adequar o Plano Diretor a estes preceitos gerais, que, em linhas gerais, relacionam a existência de um plano de rotas acessíveis apto a garantir passeios públicos que garantam acessibilidade a toda cidade, em especial, nos locais de maior circulação de pedestres e de atendimento ao público, sempre atento à integração com o transporte coletivo.

Para compreender quais as características que devem ter os elementos de urbanização que compõe a cidade, tendo como base as diretrizes de cidade inclusiva, acessibilidade e mudanças do Estatuto da cidade, é que se passa a abordar este tópico final.

5. Apontamentos sobre a acessibilidade e os elementos de urbanização a partir da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência

Além das modificações no Estatuto da Cidade, que, conseqüentemente se desdobrarão no Plano Diretor dos Municípios, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência alterou alguns regramentos da Lei Federal 10.098/2000, dando novas diretrizes às regras de acessibilidade, orientando como os elementos de urbanização devem ser implementados, objetivando-se a ideia de cidade inclusiva.

A Lei Federal 10.098/2000, que visa estabelecer “normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida” por meio da “supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação”⁵⁹, dispõe, no seu Capítulo II (art. 3º ao 7º), diretrizes para os elementos de urbanização.

Em decorrência da entrada em vigor da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, o art. 3º caput da Lei de Acessibilidade recebeu nova redação, assim como, foi acrescido um parágrafo único, ambos com relevância ao tema abordado neste trabalho.

Verifica-se, neste ponto, duas adequações muito claras: no caput a inclusão da expressão “para todas as pessoas”, tornando o artigo aplicável não somente as com “deficiência” ou “mobilidade reduzida”, o que reforça a ideia de não segregação destes grupos, visto que, a cidade inclusiva visa atender a todos em um mesmo ambiente.

59 BRASIL. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Lei n. 10.098 de 19 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://goo.gl/Z9lknI>. Acesso em 25.10.2016. “Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação.”

No parágrafo único, a preocupação do legislador com a questão do passeio público, que reforça e sistematiza a inclusão do art. 41, §3º do Estatuto da Cidade, determinando também neste ponto que ele é “elemento obrigatório de urbanização e parte da via pública” e reconhecendo sua destinação exclusiva “à circulação de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano e de vegetação”.

Os artigos 4º a 7º reforçam a estipulação da obrigatoriedade de que as vias e espaços públicos sejam acessíveis ou adaptados, observando-se, em alguns casos, as normas técnicas padronizadas da ABNT, o que impede, de alguma forma, a regulação estadual ou distrital.⁶⁰

Assim, para que ocorra a acessibilidade é necessário que se elimine as barreiras arquitetônicas que de alguma forma prejudiquem o pleno exercício do direito de locomoção. A Lei define barreiras arquitetônicas como sendo qualquer entrave ou obstáculo que impeça o acesso, a liberdade de movimento e a circulação de pessoas.⁶¹

Verifica-se também que a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência não indicou mudanças nos percentuais mínimos (art. 4º, parágrafo único e art. 7º, parágrafo único) previstos na Lei de Acessibilidade. Tal reflexão é importante, por considerar-se que tal percentual é baixo, podendo-se afirmar que, se a lei local pretendesse reservar menos do que o previsto na lei federal, nenhuma proteção teriam as pessoas com deficiência; logo, esta lei deve garantir um mínimo de proteção ao direito a ser tutelado, sob pena de este restar totalmente desamparado.⁶²

O direito de locomoção do portador de deficiência é violado quando as edificações, elementos de urbanização, mobiliário urbano e transportes públicos não são acessíveis a ele.⁶³ O mobiliário urbano, de acordo com a Lei 10.098/2000, é, em linhas gerais, o conjunto de objetos existentes nos espaços públicos, adicionados aos elementos de urbanização ou de edificação, de modo que sua modificação não provoque alterações significativas nesses elementos, tais como semáforos, postes de sinalização, entre outros.⁶⁴

Da mesma maneira, o elemento de urbanização é conceituado como qual-

60 MAIA, Maurício. Direitos das pessoas com deficiência: a Lei 10.098/2000 como norma geral (2013). Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,direitos-das-pessoas-com-deficiencia-a-lei-100982000-como-norma-geral,46254.html>>. Acesso em: 06 out. 2016.

61 VIEIRA, Bruno Jungr. O direito de acesso à locomoção dos deficientes físicos às edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos públicos. *Vox Forensis*, Espírito Santo do Pinhal, v. 2, n. 3, Jul./Set. 2009, p. 295.

62 MAIA, Maurício. Direitos das pessoas com deficiência: a Lei 10.098/2000 como norma geral (2013). Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,direitos-das-pessoas-com-deficiencia-a-lei-100982000-como-norma-geral,46254.html>>. Acesso em: 06 out. 2016.

63 VIEIRA, Bruno Jungr. O direito de acesso à locomoção dos deficientes físicos às edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos públicos. *Vox Forensis*, Espírito Santo do Pinhal, v. 2, n. 3, Jul./Set. 2009, p. 295.

64 VIEIRA, Bruno Jungr. O direito de acesso à locomoção dos deficientes físicos às edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos públicos. *Vox Forensis*, Espírito Santo do Pinhal, v. 2, n. 3, Jul./Set. 2009, p. 278.

quer componente das obras de urbanização, como a pavimentação, iluminação pública, distribuição de energia elétrica.⁶⁵

Sendo assim, o Capítulo II da Lei de Acessibilidade visa indicar os meios de tornar acessíveis os elementos de urbanização, as vias públicas, os parques, entre outros espaços públicos, tratando do desenho e da localização do mobiliário urbano, com a observância as normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)⁶⁶.

As disposições trazidas nos artigos 3º a 7º⁶⁷ estabelecem diretrizes acerca da acessibilidade nas vias e espaços públicos, sem qualquer especificação que não permita o detalhamento pelo legislador local, fixando limites e normas técnicas mínimas que devem ser observadas nesses espaços. Este detalhamento, pelas normas em vigor, em especial os dispositivos incluídos pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, deve originar-se de um Plano de Rotas Acessíveis, compatível com Plano Diretor Municipal de cada município, e ser complementado nos respectivos Códigos Municipais de Obras e Posturas, para garantir o exercício do poder de polícia quando do seu descumprimento.

Desta forma, com a entrada em vigor da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, e suas alterações promovidas no Estatuto da Cidade e na Lei de Acessibilidade, assim como o dever de compatibilidade do Plano Diretor dos municípios, com suas diretrizes gerais, fazem o tema da acessibilidade ser trazido

65 VIEIRA, Bruno Jungr. O direito de acesso à locomoção dos deficientes físicos às edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos públicos. *Vox Forensis*, Espírito Santo do Pinhal, v. 2, n. 3, Jul./Set. 2009, p. 278.

66 VIEIRA, Bruno Jungr. O direito de acesso à locomoção dos deficientes físicos às edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos públicos. *Vox Forensis*, Espírito Santo do Pinhal, v. 2, n. 3, Jul./Set. 2009, p. 277.

67 BRASIL. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Lei n. 10.098 de 19 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://goo.gl/Z9lknI>. Acesso em 25.10.2016. Art. 3º O planejamento e a urbanização das vias públicas, dos parques e dos demais espaços de uso público deverão ser concebidos e executados de forma a torná-los acessíveis para todas as pessoas, inclusive para aquelas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Parágrafo único. O passeio público, elemento obrigatório de urbanização e parte da via pública, normalmente segregado e em nível diferente, destina-se somente à circulação de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano e de vegetação. Art. 4º As vias públicas, os parques e os demais espaços de uso público existentes, assim como as respectivas instalações de serviços e mobiliários urbanos deverão ser adaptados, obedecendo-se ordem de prioridade que vise à maior eficiência das modificações, no sentido de promover mais ampla acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Parágrafo único. Os parques de diversões, públicos e privados, devem adaptar, no mínimo, 5% (cinco por cento) de cada brinquedo e equipamento e identificá-lo para possibilitar sua utilização por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, tanto quanto tecnicamente possível. Art. 5º O projeto e o traçado dos elementos de urbanização públicos e privados de uso comunitário, nestes compreendidos os itinerários e as passagens de pedestres, os percursos de entrada e de saída de veículos, as escadas e rampas, deverão observar os parâmetros estabelecidos pelas normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Art. 6º Os banheiros de uso público existentes ou a construir em parques, praças, jardins e espaços livres públicos deverão ser acessíveis e dispor, pelo menos, de um sanitário e um lavatório que atendam às especificações das normas técnicas da ABNT. Art. 7º Em todas as áreas de estacionamento de veículos, localizadas em vias ou em espaços públicos, deverão ser reservadas vagas próximas dos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção. Parágrafo único. As vagas a que se refere o caput deste artigo deverão ser em número equivalente a dois por cento do total, garantida, no mínimo, uma vaga, devidamente sinalizada e com as especificações técnicas de desenho e traçado de acordo com as normas técnicas vigentes.

em definitivo para o Direito Urbanístico, sendo obrigatoriedade legal seguir as diretrizes de cidades inclusivas, no planejamento urbano dos Municípios brasileiros.

6. Considerações finais

Diante do exposto, resta claro que inúmeras alterações foram efetuadas no Estatuto da Cidade e na Lei de Acessibilidade; tais mudanças representam um avanço no que tange à concretização dos direitos fundamentais em nossa sociedade, visto que protegem e procuram incluir o portador de deficiência (presente em todos os setores) ao cotidiano.

Observa-se que cada vez mais o país caminha para uma acessibilidade igualitária e sem barreiras, onde toda coletividade possa se locomover sem necessitar da ajuda de um terceiro, podendo exercer com plenitude todas suas atividades. Entretanto, ainda há muito que fazer, tanto no que se refere a políticas sociais, quanto em ações promovam infraestrutura. As ações políticas, por conseguinte, devem ter uma visão holística, implementando instrumentos e políticas públicas que salvaguardem uma cidade com acessibilidade.

É necessário também reunir esforços da iniciativa privada e da sociedade civil a fim de que se tire da marginalidade esse grupo, tendo em vista que cabe a cada um, sobretudo o Poder Público, construir a cidadania, bem como dar concretezude aos instrumentos legais relacionados a essa questão. Por ser a justiça o objetivo maior da democracia, lutar pelo direito à acessibilidade é construir cidadania para todos, especialmente aos portadores de deficiência.

Uma cidade inclusiva ainda não é uma realidade, e sim um ideal a ser perseguido. As normas em vigor, em especial as leis n. 10.098/2000 e 13.146/2015, representaram uma série de avanços, entre os quais, a imposição de que seja previsto junto com Plano Diretor dos Municípios um plano de rotas acessíveis compatível com o seu conteúdo.

Tal determinação, faz com que o tema da acessibilidade se torne obrigatório na revisão do Plano Diretor dos Municípios, trazendo-se em definitivo, tal debate para o campo do Direito Urbanístico, o que poderá representar uma possibilidade ainda maior de que as políticas públicas de planejamento urbano tenham atenção a este importante e sensível tema, em especial, porque a consecução dos objetivos fundamentais da política urbana no Brasil passa pela transformação dos municípios em cidades inclusivas.

Referências bibliográficas

1. ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.
2. ANSELMO, José Roberto; VOLTOLIN, Elvis Donizeti (2010). **Direito à acessibilidade da pessoa com deficiência e inclusão social**. Revista jurídica do Curso de Direito da FSG: Caxias do Sul, ano 4, n. 8, p. 111-126.
3. ARELHANO, Marcos Vinícius; FUNES, Gilmara Pesquero Fernandes Mohr (2016). **A Pessoa Portadora de Deficiência e o Direito de Locomoção: o Direito a um Ambiente Acessível**. Disponível em: < <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1351/1290>>. Acesso em: 15 out. 2016.
4. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (2004). ABNT NBR 9050 – **Acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência a edificações, espaço, mobiliário e equipamento urbano**. Rio de Janeiro, 2004, p. 01-97.
5. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa, de 05 de outubro de 1988. 35. ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.
6. BRASIL. **Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Lei n. 10.098 de 19 de dezembro de 2016**. Disponível em: <https://goo.gl/Z9lknI>. Acesso em 25.10.2016.
7. BRASIL. **Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Lei n. 10.098 de 19 de dezembro de 2016**. Disponível em: <https://goo.gl/Z9lknI>. Acesso em 25.10.2016.
8. BRASIL. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Lei n. 13.146 de 6 de Julho de 2015**. Disponível em <https://goo.gl/1AGIXS>. Acesso em 25.10.2016.
9. CÂMARA, Jacintho Arruda. **Plano Diretor**. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01. São Paulo: Malheiros, 2002.
10. CAMMAROSANO, Márcio. **Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade**. p. 21-26. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
11. DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Mobilidade e acessibilidade: direitos que fundamentam a atuação do Ministério Público para garantir o direito à cidade**. Disponível em: < <http://biblioteca.mppa.mp.br/phl82/capas/MOBILIDADE%20E%20ACESSIBILIDADE.pdf> >. Acesso em: 04 out. 2016.
12. FEIJÓ, Alexandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana (2012). **Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO, 2012. Maranhão. Anais do I Congresso Internacional de Direito, Democracia e Inclusão. Porto Alegre, Universitas e Direito, p. 403- 420.
13. MAIA, Maurício. **Direitos das pessoas com deficiência: a Lei 10.098/2000 como norma geral (2013)**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,direitos-das-pessoas-com-deficiencia-a-lei-100982000-como-norma-geral,46254.html>>. Acesso em: 06 out. 2016.
14. MIRANDA, João. **A dinâmica jurídica do planejamento territorial: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.
15. NONATO, Domingos do Nascimento (2011). **Acessibilidade arquitetônica como direito humano das pessoas com deficiência**. Revista Científica Orbis: Pará, vol. 2, n.2, p. 138-164.
16. PINTO, Vitor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
17. ROCHA, Julio César de Sá da. **Função Ambiental da Cidade**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.
18. SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANSELMO, José Roberto (2009). **Inclusão social e a pessoa com deficiência: analisando a questão da acessibilidade**. Intertemas: Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente –SP. Presidente Prudente, v. 14, nov.2009.
19. VÍCHI, Bruno de Souza. **Política Urbana: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.
20. VIEIRA, Bruno Jungr (2009). **O direito de acesso à locomoção dos deficientes físicos às edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos públicos**. Vox Forensis, Espírito Santo do Pinhal, v. 2, n. 3, p. 138-164.

A Tríade da Transformação: Desenho Universal Urbano e Arquitetônico

Por

*Alexandre Guella Fernandes*¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo alicerçar o conceito do desenho universal como significativa alternativa para garantir a inclusão de todas as pessoas, tanto nas cidades quanto nas suas edificações. Para isso, sugere-se adotar dois seres-humanos-padrão, com diversas deficiências físicas, sensoriais, cognitivas e intelectuais, para servir de referência na elaboração de projetos e produtos. Em seguida são estabelecidos três fundamentos: 1º automação dos equipamentos urbanos e das edificações; 2º tecnologias assistidas (ajudas técnicas) personalizadas; 3º redesenho de produtos visando o desenho universal. Essa proposta alerta quanto a insuficiência na adoção dos sete princípios do desenho universal e, ao mesmo tempo, gera um acréscimo de diretrizes para que se atinja efetivamente o desenho universal para todos. Se os três fundamentos forem implantados de forma harmônica, provavelmente serão apagados os muros da segregação, serão implodidas as barreiras da discriminação e serão afastados os obstáculos visíveis e invisíveis, pois um dos aspectos sociais mais importantes para a convivência humana está relacionado ao pertencimento. Ou seja, pertencer para conviver e vice-versa. Acredita-se que desta forma, poderá ser estabelecida a dignidade humana com liberdade, prevista na constituição brasileira: “liberdade de ir e vir”, com segurança e autonomia.

Palavras-chave: Desenho Universal – Acessibilidade – Urbanismo e Arquitetura

1. Contextualização

A história das civilizações humanas apresenta divergências entre as conquistas e avanços tecnológicos e os reduzidos avanços nas relações humanas, ou seja, entre a evolução científica e a “semi-estagnação” dos direitos humanos. Esse retardo cultural se deve, muitas vezes, a consolidação das diversas escalas de relações de poder, gerando estigmatização social e segregação econômica e política. Pode-se afirmar que as cidades e as edificações retratam a história e essa divergência.

Através de espaços urbanos e edificações, construtores, mestres, arquitetos e urbanistas projetaram e materializaram a habilidade do ser humano em suprir suas necessidades básicas de moradia. Durante séculos, construíram-se pontes e palácios, ergueram-se templos e mausoléus, edificaram-se prédios e moradias, enfim estabeleceram-se vilas, cidades e metrópoles, como manifestação temporal do conhecimento científico de cada civilização. Porém as relações sociais exigiram

¹ Arquiteto e Urbanista, UFRGS/1989; Especialista em Construção, PUC/1991; Mestre em Engenharia, UFRGS/2005. Professor da SEG – Curso Técnico de Segurança do Trabalho; Arquiteto contratado FAURGS (SUINFRA/UFRGS) para desenvolver projetos de acessibilidade-Projeto 8100-0; Professor da UNIFIN – Faculdade São Francisco de Assis – Arquitetura e Urbanismo.

outras tipologias construtivas, tanto para suprir as necessidades de produção e relações comerciais e de serviços essenciais, quanto para garantir espaços de lazer, de celebração e contemplação, etc. Muitas dessas “necessidades” simbólicas foram concebidas com base na demonstração de poder e domínio sobre as sociedades locais, territoriais e/ou circunvizinhas.

Por outro lado, ao longo da história, a figura dos seres humanos marcou graficamente as diversas civilizações. As proporções humanas foram estudadas, entre outros, por Policleto, Alberti, Leonardo da Vinci, Miguel Ângelo, Dürer, Zeising e Lê Corbusier. A partir destes estudos a maioria dos objetos construídos adotaram a escala humana como referência dimensional, para estabelecer proporções, definir espaços e construir ferramentas e mobiliários. Esses padrões de figura humana visavam estabelecer critérios de um corpo humano “perfeito”, para servir de modelo para artistas, arquitetos e projetistas em geral.

Na atualidade, tem-se um pouco mais de consciência de que esse homem “perfeito” e muitas vezes denominado de “normal”, não pode mais ser utilizado como “padrão”, pois cada ser humano é único e uma incógnita. Ele sofre a ação do tempo e modifica suas estruturas físicas e sensoriais e, conseqüentemente, altera suas habilidades e incapacidades funcionais. Esse ser envelhece, enfraquece, engorda ou emagrece, perde acuidade visual, auditiva e motora. Por isso, o homem “perfeito” – do passado até hoje - não pode ser considerado como referência de projeto – a partir de hoje para o amanhã. Em contrapartida, a história retrata diversos exemplos de mudanças de paradigmas e, com isso, podem dar suporte para as transformações das civilizações atuais.

Cabe salientar que, quando se faz o resgate histórico das características das civilizações não se deve ter a pretensão de criticar e julgar as atitudes, as regras e as leis que foram adotadas e consolidadas no passado, pois os instrumentos de análise estão baseados nos conhecimentos e na ética das relações humanas e sociais no presente.

Hoje em dia, um dos maiores desafios de um projeto urbano e arquitetônico é propiciar, sem exceções, a inclusão nos espaços construídos de qualquer pessoa, independente de sua característica física ou sensorial. Neste aspecto, surgem alguns questionamentos que se complementam e serão abordados neste artigo. São eles:

?	1	A partir deste milênio, quais são as características do “homem-padrão” para um projeto urbanístico e arquitetônico acessível e inclusivo?
?	2	Como será possível atingir o desenho arquitetônico e urbano mais universal?

2. Seres-humanos-padrão

Um dos primeiros procedimentos para se projetar visando atingir um desenho mais universal sem gerar risco de inacessibilidade, é quebrar o paradigma de um “homem-padrão” perfeito nas suas características físicas, sensoriais e intelectuais. Com relação às características físicas sabe-se que nem sempre se projeta e produz objetos, mobiliários, ferramentas e máquinas visando atender a média das características antropométricas dos usuários. Um exemplo ilustrativo é a altura das portas que, se fossem projetadas levando em conta a média da estatura dos usuários, teríamos portas com, aproximadamente, 1,70 m de altura. Da mesma forma, na elaboração de qualquer produto, quando essas características visam atender a uma maioria dita “normal”, o resultado será o impedimento de uso para uma minoria. Entretanto, não se sabe quantas pessoas representam essa “minoria” e ainda, cabe um questionamento: se qualquer um de nós estiver nesse lado minoritário, qual será a nossa tolerância em aceitar essa injustiça? Conclui-se que a adoção de um “homem-padrão” para servir de referência, como aqueles utilizados ao longo da história da humanidade, está fundamentado em divergências, supressão de direitos, intolerância, negligências, etc.

Mas quais as características do “homem-padrão” que deveriam ser consideradas para a reforma dos espaços urbanos e edificações e para elaboração de projetos a fim de torná-los acessíveis e inclusivos? Dentre as diversas hipóteses imagináveis sobre as características do “homem-padrão”, para ser utilizado como referência, destaca-se uma em especial. Nessa hipótese, não seria mais um “homem-padrão”, mas, necessariamente, dois “seres-humanos-padrão”. São eles:

m) uma mulher, idosa (com deficiências funcionais e sensoriais visuais e auditivas), com nanismo (anã), magrela (com força reduzida), paraplégica (usuária de cadeira de rodas), sem um dos braços, mas com prótese no outro braço, ostomizada, com deficiência cognitiva moderada (não comprometedor de exercer suas funções com autonomia).

h) um homem, idoso (com deficiências funcionais e sensoriais) surdo-cego, gigante, obeso, com prótese em uma das pernas e usuário de muletas ou andador e com deficiência intelectual moderada (não comprometedor de exercer suas funções com autonomia).

Justificando esta hipótese, estudos ergonômicos revelam que, geralmente, a mulher apresenta menor estatura e força muscular que o homem. Salienta-se ainda que as deficiências múltiplas (físicas e sensoriais) são inerentes ao ser humano, principalmente quando se trata de um idoso. As deficiências cognitivas

estão atreladas ao território, às culturas e às relações sociais. As deficiências intelectuais exigem soluções mais claras, objetivas e de fácil interpretação e decodificação. Supõe-se desta forma que, a caracterização dos dois “seres-humanos-padrão” com suas deficiências múltiplas (físicas, sensoriais, intelectuais, etc.) e com parâmetros antropométricos extremos, pode tornar-se um novo cânon de caracterização humana, servindo de referência para os projetos urbanísticos, arquitetônicos e de produtos. Parte-se do princípio de que, atendendo eficientemente a situação humana mais “crítica” e “desfavorável”, todos os demais seres humanos serão atendidos, com maior dignidade, conforto, segurança e autonomia. Ou seja, mulher e homem devem servir de base para repensar a forma de projetar as novas cidades e as novas edificações.

Além disso, esses “seres-humanos-padrão” podem ser utilizados como um instrumento de verificação, tanto para elaborar e testar a usabilidade de novos produtos, equipamentos, sistemas de comunicação, transporte, espaços urbanos e arquitetônicos, etc. quanto contribuir para a formulação e revisão de regras e normas técnicas. Conseqüentemente, poderá ser atingida uma eficiência funcional otimizada dos espaços construídos e serem eliminadas barreiras atitudinais, “comunicacionais”, metodológicas, programáticas, econômicas, urbanísticas e arquitetônicas.

A definição desses dois “modelos” de ser humano consiste numa mudança de cultura visando a aceitação da diversidade e da individualidade como premissa e diretriz conceitual de concepção de projetos técnicos. Conhecer e introjetar as potencialidades e limitações desses “seres-humanos-padrão” pode ser um passo importante para a conscientização e responsabilização social dos profissionais de Engenharia e Arquitetura, relacionadas ao seu ofício. Nessa responsabilidade a postura inclusiva se interliga a produção de edificações com desenho universal.

3. Tríade de transformação

“Quando, finalmente, for estabelecida a necessidade da construção de ambientes acessíveis a todos, os padrões da indústria da produção civil modificar-se-ão e as soluções alcançarão a beleza arquitetônica, com a justaposição harmônica destes elementos úteis, atendendo, assim, às propostas ergonômicas, funcionais e estéticas.” (QUILHARINI & ANJOS, 1997)

Em 1994 a NBR 9050 definiu desenho universal como sendo “aquele que visa atender à maior gama de variações possíveis das características antropométricas e sensoriais da população”. Em 2004, a revisão da norma manteve o objetivo do desenho universal e definiu acessibilidade como sendo a “possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento para a utilização com segurança e

autonomia de edificações, espaço, mobiliário, equipamento urbano e elementos”.

De acordo com a NBR 9050:2015, alterou substancialmente o foco principal do desenho universal, que consiste na “concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem utilizados por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou projeto específico, incluindo os recursos de tecnologia assistiva”. A revisão da norma complementa esta definição acrescentando: “o conceito de desenho universal tem como pressupostos a equiparação das possibilidades de uso, flexibilidade no uso, uso simples e intuitivo, captação da informação, tolerância ao erro, mínimo esforço físico, dimensionamento de espaços para acesso, uso e interação de todos os usuários”, além de descrever os sete princípios, como segue:

1º Princípio	Informação de fácil percepção
Exigências	Apresentação da informação redundante;
	Informação legível;
	Se demonstra ou se apresenta sob variados formatos, modos, perspectivas ou dimensões – visual, verbal, tátil.

2º Princípio	Dimensão e espaço para aproximação e uso
Exigências	Deve ter dimensão e espaço apropriado para aproximação, alcance, manipulação, uso;
	Garantir espaços adequados para tecnologias assistivas e/ou assistentes pessoais
	Implantar sinalização em elementos importantes
	Acomodar variações de mãos
	Atender a empunhadura
	Tornar os elementos confortavelmente alcançáveis

3º Princípio	Uso equitativo
Exigências	Ser usado por diversas pessoas
	Propiciar o mesmo significado de uso
	Eliminar segregação e estigmatização
	Promover o uso com segurança
	Promover o uso com privacidade
	Promover uso com conforto
	Atratividade ambiental

4º Princípio	Uso simples e intuitivo
Exigências	Possibilitar o uso de fácil compreensão
	Propiciar uso com baixo conhecimento
	Uso com baixo nível de concentração
	Uso com pouca experiência

5º Princípio	Uso flexível
Exigências	Atende diversas preferências
	Atende diversas habilidades
	Oferece diversas maneiras de uso
	Facilita a precisão
	Facilita a destreza
	Possibilita o uso com diferentes tempos de reação a estímulos
	Possibilita o uso por destros e canhotos

6º Princípio	Tolerância ao erro
Exigências	Possibilita que se minimizem os riscos de ações não intencionais (acidentais)
	Agrupamento, isolamento ou eliminação das situações e dos elementos que apresentam riscos
	Emprego de sinalização e avisos sobre os riscos ou erros
	Fornecer opções de minimizar as falhas
	Evitar ações inconscientes em tarefas que requeiram vigilância

7º Princípio	Baixo esforço físico
Exigências	Propicia uso de maneira eficiente
	Possibilita o mínimo de fadiga muscular
	Posição corporal na posição neutra
	Uso razoável de força de operação
	Minimiza esforço estático (de contração muscular)
	Minimiza ou evita ações repetitivas

Quadro 1: Exigências dos sete princípios do “Desenho Universal”
Baseado no anexo “A” da NBR 9050:2015

Devido à complexidade do tema e pela diversidade de variáveis que interferem na geração de um desenho universal estes sete princípios podem ser considerados como diretrizes iniciais, mas insuficientes para garantir a inclusão de todas as pessoas detentoras de autonomia. Dos sete princípios do Desenho Universal seis estão relacionados somente à “usabilidade”, que é um dos diversos ramos da inclusão social.

Entretanto, para que ocorra a efetiva inclusão de uma pessoa nos espaços urbanos e edificações, é necessário atender às exigências na sua totalidade incluindo os outros ramos, tais como: deslocamento, alerta, acesso, sensação e percepção, alcance, tomada de decisão, acionamento, utilização, permanência, contemplação, saída, entre outros, com segurança e autonomia, a fim de atender às diversidades de características individuais de habilidades, competências

e “deficiências” (física, sensorial, motora, cognitiva e/ou intelectual). Da mesma forma, conforme quadro a seguir, existe uma quantidade significativa de variáveis ambientais, pessoais, tecnológicas e legais que devem ser levadas em conta para que as soluções de projeto sejam adequadas ao tempo e ao espaço, em todas as suas dimensões.

Fator		Variáveis
Ambiental		Geográfica incluindo a topografia e o território; Condições ambientais (temperatura, umidade, ventos, brisas, maresia, condensação, iluminação, etc) de conforto; Climática (estações do ano: verão, outono, inverno, primavera) e Tempo (chuva; nublado, sol, frio, ameno calor, neblina, céu claro, vento dominante, reinante, correntes de ar, calma, umidade > 80%, 80%<UR<20%, umidade < 20%); Circadiano (mudanças ao longo do dia: noite, dia: amanhecer / entardecer)
Pessoal		Física; Habilidades personalizadas; Cognitiva; Intelectual; Cultural e Memória; Psicológico
Tecnológico	Material	Tecnologia; Conforto; Desempenho (durabilidade, ciclo de vida); Característica física; Manutenção; Economia de produção, uso e descarte; Sustentabilidade
	De suporte (auxílio)	Tecnologia assistiva (ajuda técnica) personalizada; Assistente Informação (clara, precisa, concisa, sintética, exata, decodificável, memorizável, com contraste, facilita tomada de decisão,...)
	Funcional	Automático; Manual; Semi-automático; Terceirizado; Oportuno (funciona no momento em que for necessário)
Legal		Códigos de Edificações; Normas Técnicas; Constituição Federal; Leis; Decretos; Convenções; Resoluções

Quadro 2: Fatores que interferem na usabilidade

Essa dinamicidade de situações que interferem na concepção do desenho universal tornam o seu propósito praticamente inatingível. Da mesma forma, a subjetividade de muitas dessas variáveis dificulta qualquer desenho que contenha soluções pré-definidas e padronizadas para produção em massa. A versatilidade formal, funcional e comunicacional é uma das exigências básicas para que o desenho de qualquer produto atenda à diversidade de usuários. Sob essa ótica, a maioria das definições dimensionais, estabelecidas nas normas, podem gerar algumas exclusões devido ao universo antropométrico de usuários.

Cabe salientar que muitas dessas exclusões não apenas geram barreiras ou impedimentos, mas podem gerar acidentes. Por isso, cabe aos projetistas e construtores estabelecer critérios e conceitos de projeto baseados no impacto gerado pela inacessibilidade e no perfil dos riscos de acidente, inerentes às soluções adotadas. Dentro de cada perfil de impacto existem fatores atenuantes ou agravantes do impacto, como, por exemplo, as características sazonais e climáticas. Quanto mais atípicas forem as condições climáticas, mais agravados serão os riscos de inacessibilidade e maior a probabilidade de ocorrer um acidente.

Outra questão importante a tensionar é que os estudos da neurociência são fundamentais para se produzir diretrizes de projeto que contemham desenho mais universal. Um exemplo desse estudo é o de compreender como ocorrem no cérebro de cada indivíduo, os processos de sensação e percepção até a tomada de decisão e quais as soluções de desenho que podem suprir as necessidades de cada usuário.

Com relação à percepção, o Código de Trânsito Brasileiro descreve alguns princípios básicos interessantes de serem avaliados. Segundo o código na concepção e na implantação da sinalização de trânsito deve-se ter como princípio básico as condições de percepção dos usuários da via, garantindo a sua real eficácia. Para isso, é preciso assegurar à sinalização com princípios de legalidade (legislação, normas técnicas); suficiência (permitir fácil percepção, com quantidade de sinalização compatível com a necessidade; padronização (seguir padrão legalmente estabelecido) com critérios de lógica; uniformidade (situações iguais devem ser sinalizadas com os mesmos critérios); clareza (transmitir mensagens objetivas de fácil compreensão); precisão e confiabilidade (ser precisa e confiável, corresponder à situação existente; ter credibilidade); visibilidade e legibilidade (ser vista à distância necessária; ser interpretada em tempo hábil para a tomada de decisão); manutenção e conservação (estar permanentemente limpa, conservada e visível). Com relação à sinalização horizontal o mesmo código estabelece que a sinalização tem a finalidade de transmitir e orientar os usuários sobre as condições de utilização dos ambientes construídos, compreendendo as permissões, proibições ou restrições e de transmitir informações que lhes permitam adotar comportamento adequado, de forma a aumentar a segurança e ordenar os fluxos. Constata-se que todos estes princípios e diretrizes de projeto são importantes para complementar os sete princípios do desenho universal.

Somente com as letras da palavra “DESENHO UNIVERSAL” obtêm-se diversas variáveis qualitativas que intervêm no processo de elaboração de um projeto que iniciam com as respectivas letras:

Letra	Diretrizes para concepção de projeto
D	<i>Design</i> (alinhamento, contraste, agrupamento, repetitividade); Diagramação; Dedutividade; Delimitação; Durabilidade
E	Escala; Estruturável; Espacialidade; Ergonomia
S	Sistematicidade; Semi-padronizável; Sinalizável; Segurança; Simplicidade; Sinteticidade
E	Economicidade; Eficiência; Eficácia; Esteticidade
N	Não-brilhante; Não-liso; Não-refletivo
H	Hierarquizável; Harmonizável; Higienizável; Heurística; Habitável; <i>Handicap</i>
O	Objetividade; Ordenável; Orientável; Originalidade; Oportuno; Opacidade

Letra	Diretrizes para concepção de projeto
U	Usabilidade; Unicidade; Univocidade; Uniformidade; Urbanidade
N	Naturalidade; Normatizável
I	Interface; Interseções; Integração; Interatividade; Inteligibilidade; Iluminamento; Intuitividade; Identidade; Informatividade
V	Versatilidade; Veracidade; Visibilidade; Vigilância; Velocidade
E	Equidade; Enfatizável; Estabilidade; Estimulável
R	Racionalidade; Rastreabilidade; Resistência; Regularidade; Redundância
S	Saudável; Sustentabilidade; Semântica; Suficiente; Significado; Sensação
A	Acessível; Adaptabilidade; Antropométrico; Assistivo; Aerodinâmico; Aproximação; Atratividade; Amplitude; Automatizável
L	Limites; Legibilidade; Legalidade; Limpidez

Quadro 3: Diretrizes qualitativas necessárias de serem verificadas para a concepção de um projeto

Cabe salientar que muitas dessas variáveis qualitativas são subjetivas, o que dificulta ainda mais a tomada de decisão em projeto. Diante de um emaranhado de possibilidades de concepção de projeto, diante das milhares de possibilidades e variáveis que interferem na produção de todos produtos produzidos pelo ser humano e, em função universo de características humanas, o segundo objetivo deste artigo tem a pretensão de estabelecer três caminhos a serem trilhados concomitantemente, para que o desenho universal seja a peça-chave de transformação social e cultural. São eles:

1º	A automação , com todo o suporte da informática, deve fazer parte de todos os sistemas, elementos e componentes "móveis" das edificações. Ou seja, os componentes, passíveis de serem acessados, deverão ser versáteis em termos de segurança e funcionalidade, incluindo posicionamento, abertura e fechamento, e dotados de sinalização múltipla (visual, tátil, auditiva, vibracional e olfativa). Para isso, a mecatrônica e a robótica deverão complementar os sistemas, elementos e componentes da edificação e dos espaços urbanos.
2º	O uso de tecnologias assistivas personalizadas complementa a automação das edificações. Ou seja, cada indivíduo garantirá sua autonomia desde que sejam supridas as suas limitações e deficiências através de dispositivos, tais como próteses, órteses e equipamentos tecnológicos auxiliares que supram as deficiências específicas de cada pessoa. A robótica e os sistemas informatizados, aplicativos para celular, etc. deverão contribuir, significativamente, com o auxílio personalizado.
3º	O redesenho de diversos componentes e sistemas, de equipamentos, máquinas, ferramentas, embalagens, objetos, mobiliários, etc., baseado na ergonomia e nas demais áreas do conhecimento técnico e científico, visando a diversidade de habilidades e limitações humanas, em todas as suas dimensões, poderá contribuir para a minimização de acidentes, falhas e exclusões. O design de produtos, baseado nos princípios do desenho universal, deverá ser levado em conta nesse processo de redesenho, assim como a adoção de uma nova referência: "seres-humanos-padrão".

Acredita-se que, com a melhoria contínua e intervenção nestes três caminhos, seja possível atingir um grau elevado de acessibilidade, com segurança para todas as pessoas que possuam consciência e autonomia.

4. Considerações finais

A evolução tecnológica através do conhecimento científico, sempre teve como meta, primeiramente, suprir as necessidades humanas e posteriormente qualificar as soluções, como forma de melhorar o bem-estar comum. A eliminação de todas as barreiras visa apagar os reflexos negativos de uma sociedade historicamente discriminatória e pode ser considerada como uma ponte concreta, que interliga os seres humanos, com suas virtudes e dificuldades e suas habilidades e competências, ao seu habitat. O desenho universal é uma das garantias para a construção dessa ponte.

Atualmente, essa evolução, também, resgata conceitos de solidariedade e inclusão social. Desta forma, um projeto de acessibilidade, ancorado em princípios sustentáveis, éticos e morais e que atenda os direitos humanos de todos, é condição imprescindível para a própria sobrevivência humana neste Século e neste Planeta.

Referências bibliográficas:

1. ABNT: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Norma NBR 9050, **Acessibilidade a Edificações, Mobiliário, Espaços e Equipamentos Urbanos**. Rio de Janeiro, 1994.
2. ABNT: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Norma NBR 9050, **Acessibilidade a Edificações, Mobiliário, Espaços e Equipamentos Urbanos**. Rio de Janeiro, 2004.
3. ABNT: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Norma NBR 9050, **Acessibilidade a Edificações, Mobiliário, Espaços e Equipamentos Urbanos**. Rio de Janeiro, 2015.
4. FERNANDES, A. G. Projeto de acessibilidade: padrões antropométricos. Área técnica Artigos. Conselho em Revista, nº 43. Porto Alegre: CREA, 2006.
5. QUILHARINI & ANJOS. O projeto sem barreiras. Niteroi, Rio de Janeiro: EDUFF, 1997.

Do Direito de Propriedade às suas Formas de Acesso: uma análise do Loteamento Parque Residencial Santa Cecília-Gravataí/RS

Por

*Altemar Constante Pereira Junior**

*Thais Vanessa dos Santos da Silva***

Resumo

O presente estudo tem como objetivo elucidar o direito de propriedade e o meio cabível para regularização de loteamentos, especialmente no Loteamento Parque Residencial Santa Cecília, localizado no município de Gravataí/RS, visto que possui uma única matrícula. Para o desdobramento desse estudo, foram abordadas questões relacionadas ao direito de propriedade, descrevendo de que forma este direito fundamental está regulamentado na legislação brasileira, bem como qual é a sua função social e as formas legais de obter esse direito. Assim, através de estudo bibliográfico, realizou-se a análise dos instrumentos de regularização fundiária urbana, e as melhores formas de se garantir o direito fundamental de propriedade, regularizando os imóveis para assegurar uma moradia digna aos seus moradores.

Palavras-chave: Direito de propriedade – Loteamentos irregulares e clandestinos – Regularização fundiária – Projeto More Legal – Usucapião

1. Introdução

Pela ausência de mais políticas públicas efetivas no Brasil que garantam o direito de propriedade, as implantações de loteamentos irregulares e clandestinos vêm aumentando significativamente e, como consequência, percebemos ocupações fora dos padrões urbanísticos, especialmente em infraestrutura e condições de habitação apropriada. Dessa forma, o direito de propriedade acaba sendo violado, uma vez que a Constituição Federal promulgada em 1988, em seu artigo 5º, caput, e inciso XXII, reconhece o direito de propriedade com um direito fundamental, prevendo que cabe ao Poder Público uma atuação efetiva para aplicar as leis que tratam da regularização fundiária para efetivação de tal direito. Ademais, quando falamos em direito de propriedade deve ser observado se a propriedade cumpre sua função social, se está sendo exercido em conformidade com as suas finalidades econômicas e sociais, se está sendo preservada a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como

* Mestre em Direito. Advogado. Professor da Faculdade CNEC Gravataí.

** Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade CNEC Gravataí

se vem sendo evitada a poluição do ar e das águas.

Assim, faz-se necessário a elucidação acerca do direito de propriedade às camadas mais populares que necessitam do título de suas propriedades, visto que são notórios os inúmeros casos de imóveis que se encontram irregulares, onde grande parte são famílias de baixa renda que não têm acesso a meios céleres para regularização de seus imóveis. Logo, o tema trata-se de um grande interesse social, já que diz respeito à realidade vivenciada por muitos moradores da cidade de Gravataí e de todo o Brasil.

2. Conceito e elementos constitutivos da propriedade e do direito de propriedade

Para falar sobre o direito de propriedade, é necessário entender que ao longo de toda nossa história o instituto da propriedade é pauta para diversas discussões, principalmente no que tange a sua correta conceituação.¹

De acordo com Lafayette, o direito de propriedade, genericamente, engloba todos os direitos que podem ser reduzidos em valor pecuniário, mas que, ordinariamente, cuida-se do direito que tem por objeto direto ou imediato a coisa corpórea, sendo nesta acepção atribuído o nome de domínio.² Pode-se dizer que o domínio é o mais completo dos direitos subjetivos, tratando-se de um direito real, onde o direito recai diretamente sobre a coisa, e para seu exercício independe de prestação de alguém.³ Neste sentido, Lafayette define: “domínio é o direito real que vincula e legalmente submete ao poder absoluto de nossa vontade a coisa corpórea, na substância, acidentes e acessórios.”⁴

Por outro lado, em uma visão mais moderna, Elaine Pagani leciona que, para se entender o conceito de propriedade “é essencial buscar a realidade histórica, sociológica, política e econômica do momento a ser estudado porque o instituto da propriedade é dinâmico e flexível.”⁵

Neste mesmo sentido, Caio Mario da Silva Pereira entende que não existe uma conceituação inflexível no que se refere ao instituto da propriedade:

Direito real por excelência, direito subjetivo padrão, ou ‘direito fundamental’ (Pugliatti, Natoli, Plainol, Ripert e Boulanger), a propriedade mais se sente do que

1 PEREIRA, Caio Mário da Silva, Instituições de direito civil. – 22 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 70.

2 PEREIRA, Lafayette Rodrigues, 1834-1917. Direito das coisas /Ed. fac-similar. Brasília : Senado Federal : Superior Tribunal de Justiça, 2004. p 98.

3 RODRIGUES, Sílvio. Direito Civil: Direito das Coisas, volume 5. 28. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

4 PEREIRA, Lafayette Rodrigues, 1834-1917. Direito das coisas /Ed. fac-similar. Brasília : Senado Federal : Superior Tribunal de Justiça, 2004. p 98.

5 PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 53.

se define, à luz dos critérios informativos da civilização romano-cristã. A ideia de 'meu e teu', a noção do assenhoreamento de bens corpóreos e incorpóreos independe do grau de cumprimento ou do desenvolvimento intelectual. Não é apenas o homem do direito ou do *business man* que a percebe. Os menos cultivados, os espíritos mais rudes, e até crianças têm dela a noção inata, defendem a relação jurídica dominial, resistem ao desapossamento, combatem o ladrão. Todos 'sentem' o fenômeno propriedade.

A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão define em seu artigo 17 que: “como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.”⁶.

Nas palavras de Washington de Barros Monteiro, sucintamente, “o direito de propriedade, o mais importante e o mais sólido de todos os direitos subjetivos, o direito real por excelência, é o eixo em torno do qual gravita o direito das coisas.”⁷

O Código Civil vigente não traz uma definição de propriedade, mas elucida os poderes do proprietário no artigo 1.228 no qual refere que “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”.

Sendo esta a definição adotada por Maria Helena Diniz ao conceituar que a propriedade é “o direito que a pessoa natural ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.”

Neste mesmo sentido, Caio Mario da Silva Pereira em sua obra define:

Fixando a noção em termos analíticos, e mais sucintos, dizemos, como tantos outros, que a propriedade é o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e reivindicá-la de quem injustamente a detenha. E ao mesmo tempo nos reportamos ao conceito romano, igualmente analítico: *dominium est ius utendi et abutendi, quatenus iuris ratio patitur*.

Destarte, não há harmonia quanto à conceituação do direito de propriedade, mas uma variação de acordo com os princípios metodológicos, momento histórico, cultural, político, ideológico e econômico de quem venha estudá-lo. Mas deve-se observar para uma conceituação moderna do direito de propriedade as faculdades elementares de uso, fruição, disposição e reivindicação, já que estes formam a conceituação tradicional, conforme explica Elaine Pagani.⁸

6 FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789.

7 MONTEIRO e MALUF, Washington de Barros e Carlos Alberto. Curso de direito civil, 3 : direito das coisas, 42. ed. São Paulo : Saraiva, 2012. p. 125.

8 PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 55.

O artigo 1.228 do Código Civil ainda define o domínio, bem como o pondera em seus elementos, consistindo nos atributos ou faculdades inerentes à propriedade: uso, fruição e disposição da coisa. Sendo a propriedade o direito, ela compreende o poder de agir de forma diversa em relação ao bem, usando ou dispondo dele. E tais elementos constitutivos correspondem ao *jus utendi, fruendi e abutendi* e à *rei vindicatio* dos romanos, conforme frisa Maria Helena Diniz.⁹

3. O estatuto da cidade e a função social da propriedade

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183 preocupou-se em tratar sobre a política urbana. O artigo 182 dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano que será executada pelo poder Público Municipal, “tendo em vista o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes”, como bem lembra Sílvio de Salvo Venosa.¹⁰ O parágrafo segundo do referido artigo dispõe que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Quanto ao artigo 182 da Constituição Federal, leciona Elaine Pagani:

O art. 182 da Constituição Federal de 1988 traduz-se em norma de intensa densidade principiológica, pois traz em seu conteúdo os direcionamentos necessários para a consecução das políticas urbanas. Dessa forma, clamava por uma lei ordinária e de caráter nacional, que fixasse diretrizes gerais colocando à disposição do Poder Público municipal instrumentos jurídicos para a execução das políticas urbanas de regulamentação do uso da propriedade urbana de forma harmoniosa com o interesse coletivo e a realização das funções sociais da cidade.¹¹

O artigo 183 da Constituição Federal ocupou-se da usucapião de área urbana, *in verbis*:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Importante destacar que o Poder Público Municipal possui o Plano Diretor

9 DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 134.

10 VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: direitos reais. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.165.

11 PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 64.

como instrumento necessário para corroborar com as políticas urbanas e com o planejamento urbano. Tendo como finalidade o dever de garantir que a propriedade urbana atenda a sua função social.¹²

A Lei n. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade é um saudável instrumento de política de desenvolvimento urbano, cuja finalidade é regulamentar os artigos constitucionais, estabelecendo diretrizes gerais de política urbana.

Ademais, no que se refere ao surgimento do Estatuto Sílvio de Salvo Venosa destaca que esse diploma legal é fruto de uma extensa tramitação legislativa, visto que o Projeto foi apresentado em 1989.¹³ O autor ainda frisa que:

Seu cunho é eminentemente social, pois visa, liminarmente, o melhor aproveitamento da propriedade urbana, com os mesmos propósitos programáticos do mais recente Código Civil. Tanto assim que a lei apresenta capítulo programático sobre a “gestão democrática da cidade”, que visa à participação efetiva da comunidade nos problemas urbanos.¹⁴

No século passado uma das grandes questões era a propriedade imóvel, no que se referia ao uso adequado da terra. Sendo acentuada neste início de século XXI pelo desenvolvimento populacional, bem como pelo empobrecimento das nações.¹⁵

A Constituição Federal promulgada em 1988, em seu artigo 5º, caput, e inciso XXII, reconhece o direito de propriedade como um direito fundamental, e em seu inciso XXIII prevê que a propriedade atenderá a sua função social. Ao mesmo passo que, em seu artigo 170, inciso III, ao tratar da ordem econômica, garante o princípio da função social da propriedade.

Para Elaine Pagani:

(...) a propriedade, no Estado Democrático de Direito, deve atender não somente aos interesses do seu proprietário, mas também aos interesses da sociedade em todos os seus aspectos, quer sejam ambientais, econômicos, geração de rendas, vale dizer que o direito de propriedade não é mais protegido quando o titular negligencia a função da propriedade urbana ou rural.¹⁶

Nesta senda, com o direito de propriedade procura-se equilibrar a satisfação de interesses particulares, juntamente com sua função social, qual seja aten-

12 PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 66.

13 VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: direitos reais. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.166.

14 VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: direitos reais. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.166.

15 RODRIGUES, Sílvio. Direito Civil: Direito das Coisas, volume 5. 28. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 159.

16 PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 49.

der ao interesse público e ao cumprimento de deveres para com a sociedade.¹⁷

Como exemplo, prevê o artigo 1.228, § 1º, do Código Civil vigente:

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.

O referido Código além de prever a função social, previu a função socioambiental. Devendo o proprietário preocupar-se além do ambiente cultural, como o patrimônio cultural e artístico, também o ambiente natural, como a fauna, flora e belezas naturais.

Assim, o direito de propriedade continua sendo assegurado a todos os cidadãos desde que, estes, no exercício do direito de propriedade permitam que a propriedade exerça a função social. Na medida em que o titular do direito de propriedade não desempenha a respectiva função social da propriedade, o direito subjetivo e fundamental exclusivamente disponível ao interesse público para que, através do Poder Público, sejam proporcionados os meios de desempenho da função social daquela propriedade.¹⁸

4. Da aquisição de propriedade de bem imóvel pelo registro de título

Quanto às formas de aquisição da propriedade imóvel, o Código Civil de 2002, diferentemente do de 1916, limitou-se a disciplinar no capítulo “Da aquisição da propriedade imóvel”, a usucapião, o registro do título e a acessão. (artigos. 1.238 a 1.259).

O artigo 1.227 do Código Civil estabeleceu como um dos meios aquisitivos da propriedade imóvel o registro do título de transferência no Cartório de Registro de Imóveis.

Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

A matéria registrária é regulada pela Lei nº 6.015, de 31/12/73, e o Código

17 DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 128.

18 PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 51.

Civil apenas traça linhas gerais. Importante destacar os princípios fundamentais que regem o Registro Imobiliário, quais sejam, o da publicidade, conservação e responsabilidade dos oficiais de registro. Onde no da publicidade pelos atos registrários, seus assentos são de acesso a todos. Com a conservação permite o arquivo permanente do histórico imobiliário. No princípio da responsabilidade, os oficiais irão responder pelos prejuízos por culpa ou dolo.¹⁹

Segundo Washington de Barros Monteiro:

O registro, em face do nosso direito, não é, por conseguinte, mera publicação do ato translativo do direito francês. Ao contrário, é tradição solene, que gera direito real para o adquirente, transferindo-lhe o domínio. Mas também não é o registro do direito germânico, uma vez que seu valor não é absoluto, comportando prova em contrário.²⁰

O artigo 1.245 do mesmo Código declara que a propriedade transfere-se, por ato entre vivos, com o registro do respectivo título translativo. No parágrafo primeiro do referido artigo esclarece-se que enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel, bem como o parágrafo segundo prevê que se não se promover, por meio de ação própria a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

Neste sentido, leciona Caio Mario Pereira

Pelo nosso direito, o contrato não opera a transferência do domínio. Gera tão somente um direito de crédito, impropriamente denominado direito pessoal. Somente o registro cria o direito real. É o registro do instrumento no cartório da sede do imóvel que opera a aquisição da propriedade (Código Civil, art. 1.245).

Frisa-se o disposto no artigo 1.246 do Código Civil que a propriedade considera-se adquirida na data da apresentação do título a registro, mesmo que entre a prenotação no protocolo e o registro tenha decorrido algum tempo. Assim, o artigo trata da regra temporal de prioridade para o registro e “se vários títulos foram apresentados, o registro será do primeiro que foi prenotado”, de acordo com o estudo de Sílvio de Salvo Venosa.²¹

Conforme o artigo 1.247 do Código Civil, caso o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule. Essa ação de retificação ou anulação demonstra que o registro pode ser alterado, havendo

19 VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: direitos reais. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p.183.

20 MONTEIRO e MALUF, Washington de Barros e Carlos Alberto. Curso de direito civil, 3 : direito das coisas, 42. ed. São Paulo : Saraiva, 2012 p. 156.

21 VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: direitos reais. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p.185.

falsidade (artigo 213 da Lei 6.015/1973).²² E se cancelado o registro, o proprietário poderá reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente, de acordo com o parágrafo único do artigo 1.247 do Código Civil.

5. Da aquisição de propriedade de bem imóvel pela usucapião

Outra forma de aquisição da propriedade imóvel, de acordo o Código Civil, é a usucapião, onde na grafia adotou a expressão feminina. Quanto à conceituação, a usucapião constitui uma situação de aquisição do domínio, ou mesmo de outro direito real, pela posse prolongada, permitindo a lei que uma determinada situação de fato alongada por certo intervalo de tempo se transforme em uma situação jurídica: a aquisição originária da propriedade.²³

Assim, a posse prolongada da coisa pode conduzir à aquisição da propriedade, caso haja a presença de certos requisitos estabelecidos em lei. Onde denomina-se usucapião o modo de aquisição da propriedade mediante a posse suficientemente prolongada sob determinadas condições.²⁴

Silvio Rodrigues entende que:

(...) Com efeito através da usucapião, o legislador permite que determinada situação de fato, que sem ser molestada, alongou-se por um intervalo de tempo determinado na lei, transforme-se em uma situação de direito. Assim, se o possuidor, sem ser molestado na sua posse (que por isso é mansa e pacífica), exerce sobre a coisa os poderes inerentes ao domínio por certo lapso de tempo, permite-lhe a lei obter declaração judicial capaz de conferir-lhe o domínio, depois da respectiva transcrição.²⁵

Assim, a usucapião é um dos direitos reais e um modo de aquisição da propriedade, onde o possuidor se torna proprietário. Destaca-se que a modalidade da usucapião para a aquisição da propriedade recebeu alterações no Código Civil de 2002 em comparação ao de 1916. Sendo a mais importante é a redução dos prazos essenciais para o possuidor usucapir.²⁶

Frisa-se que a usucapião é também chamada de “prescrição aquisitiva, em confronto com a prescrição extintiva, que é disciplinada nos arts. 205 e 206 do Código Civil”, como bem lembra Carlos Roberto Gonçalves.²⁷

22 TARTUCE, Flávio. Direito civil, v. 4 : direito das coisas. 6. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 165.

23 TARTUCE, Flávio. Direito civil, v. 4 : direito das coisas. 6. ed. São Paulo: Método, 2014 p. 142.

24 VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: direitos reais. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 201.

25 RODRIGUES, Sílvio. Direito Civil: Direito das Coisas, volume 5. 28. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 108.

26 GOMES, Orlando, Direitos Reais / Orlando Gomes. - 21a ed. rev. e atual. / por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012. P. 179.

27 GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro, volume 5 : direito das coisas. 7. ed. São Paulo : Saraiva, 2012. p. 209.

Neste sentido leciona Orlando Gomes:

A confusão entre os dois institutos não se justifica, tais os traços que os separam. É verdade que se aproximam, mantendo ostensivos pontos de semelhança. Têm com efeito como condição o decurso de tempo, em ambos necessário à produção dos efeitos específicos. São, por conseguinte, manifestações da influência do tempo nas relações jurídicas. Objetivam dar firmeza a essas relações, eliminando a incerteza dos direitos. Interrompe-se ou se suspende o seu curso pelas mesmas causas. Mas diferenças profundas afastam-nos.²⁸

Outrossim, o Código Civil apresenta quatro modalidades da usucapião: a extraordinária (artigo 1.238), a ordinária (1.242), a especial urbana (1.240) e a especial rural (1.239).

6. Loteamento Parque Residencial Santa Cecília – Gravataí/RS

A propriedade tem fundamento constitucional, mas, apesar de ter sido elevada ao patamar de direito fundamental (Artigo. 5º, XXII, Constituição Federal), encontra-se condicionado ao cumprimento de sua função (Artigo. 5º, XXIII, Constituição Federal).

No entanto, é necessária a elucidação acerca do direito de propriedade às camadas mais populares, principalmente as que necessitam do título de suas propriedades, visto que inúmeros são os casos de imóveis que se encontram irregulares, onde grande parte são famílias de baixa renda que não têm acesso a meios céleres para regularização de seus imóveis. Para isso, é importante pontuar que cada ocupação consolida-se de uma forma, possuindo características próprias.

Deve-se então verificar sua origem, como por exemplo, se é loteamento irregular ou clandestino, bem como verificar e quais os desdobramentos urbanísticos e jurídicos aconteceram durante e após sua formatação.

Considerando que o Loteamento Residencial Parque Santa Cecília não foi desmembrado junto ao Registro de Imóveis de Gravataí, possuindo uma única matrícula sobre a qual consta um registro de penhora, e considerando a importância da regularização desse loteamento, no qual centenas de famílias não possuem o registro do seu imóvel, há a necessidade de se verificar o meio cabível para sua regularização.

Localizado no bairro Barro Vermelho na cidade de Gravataí/RS, o Loteamento Parque Residencial Santa Cecília é uma área particular que se originou de um terreno rural, pertencente à Cecília Rosa Silveira. Ocorre que, após o fale-

28 GOMES, Orlando, Direitos Reais / Orlando Gomes. - 21a ed. rev. e atual. / por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012. P. 179.

cimento da proprietária, a área passou a ser urbana e transmitida a José Vargas Imóveis Ltda.

Por conseguinte, a Loteadora José Imóveis Ltda. passou a realizar vendas de parte do lote para terceiros, onde embora o Loteamento tenha sido aprovado pelo Município de Gravataí, o Loteador não se preocupou com as questões jurídicas e urbanísticas.

Segundo o Inquérito Civil nº 007/2007, instaurado pelo Ministério Público de Gravataí, foi celebrado, em janeiro de 1985 um Termo de Compromisso de Urbanização nº 003, entre a loteadora e o Município de Gravataí, onde a loteadora comprometeu-se em realizar a pavimentação das ruas, iluminação pública e domiciliar, rede de esgoto pluvial, rede de água potável da CORSAN, arborização das ruas, etc.

Em 27 de maio de 1996, o Loteamento Parque Residencial Santa Cecília, teve lavrado o Termo de Aprovação nº 091. Entretanto, as obras de infraestrutura jamais foram implantadas pela Loteadora José Vargas Imóveis Ltda., acarretando diversas dificuldades para os moradores do Loteamento, visto que nunca foi registrado pela loteadora, isto é, a empresa loteadora MJ Vargas Empreendimentos Imobiliários não promoveu o pertinente registro do Loteamento no prazo legal do artigo 18 da Lei 6.766/79, e não executou as obras de infraestrutura básica prevista na Lei 6.766/79.

A ausência de registro do Loteamento nas matrículas imobiliárias, como dito anteriormente, tem acarretado dificuldades aos moradores no que tange à ques-



Figura 3 - Imagem do Loteamento Parque Residencial Santa Cecília.
Fonte: Autora

tão da legalização das propriedades, onde os moradores não estão conseguindo realizar a transferência de suas propriedades, pelo meio legal que é a escritura pública com o conseqüente registro. Como por exemplo, os moradores herdeiros sofrem as conseqüências pela falta de regulamentação do loteamento, visto que os primeiros moradores não se atentaram para as questões legais do imóvel, já que a grande maioria são pessoas de baixa renda e o loteamento era na época uma grande chance de terem uma moradia.

Em decorrência da situação irregular (ausência de registro do loteamento e falta de infraestrutura básica exigida pela Lei nº 6.766), o Ministério Público ajuizou a Ação Civil Pública nº 015/1080011541-9, já transitada em julgado, para que o Município de Gravataí realize as obras faltantes no Loteamento Parque Residencial Santa Cecília. A sentença foi prolatada em 23 de abril de 2009 pela juíza da 3ª Vara Cível da Comarca de Gravataí, julgado parcialmente procedente a ação para que o Município realizasse as obras faltantes de infraestrutura do loteamento no prazo de 12 meses, por entender irregular a aprovação do loteamento por parte do Município, o que ainda não aconteceu.

Ocorre que tramita na Comarca de Canoas/RS a execução nº 008/1.05.0021042-8, cujo valor da ação é o montante de R\$19.281.600,00 (dezenove milhões e duzentos e oitenta e um mil e seiscentos reais) proposta pelo Ministério Público em desfavor da empresa MJ Empreendimentos Imobiliários Ltda. (loteadora) no Município de Nova Santa Rita/RS. Ao que tudo indica, o montante refere-se à regularização de um loteamento irregular praticado pela referida empresa.

De acordo com o Ofício nº 36/2016 da Procuradoria-Geral do Município de Gravataí ao juiz de direito da 3ª Vara Cível de Gravataí, o Município está sendo impedido de promover a regularização fundiária junto ao Registro de Imóveis de Gravataí, em face da existência de penhoras averbadas na área onde está localizado o Loteamento Santa Cecília. Ainda, segundo informações no ofício, a PGM de Gravataí, com objetivo de auxiliar na regularização fundiária do Loteamento Santa Cecília, entrou em contato com o Ministério Público de Canoas/RS para viabilizar a liberação da penhora, onde teria concordado com a suspensão temporária do leilão dos imóveis até que fosse designada audiência, o que ainda não ocorreu.

Nesse contexto, verifica-se que a falta infraestrutura e regularização causa preocupação às famílias que residem no Loteamento Parque Residencial Santa Cecília, pois muitas estão de boa-fé e possuem contrato de compra e venda de lote não registrado. Além do fato de pender discussão acerca da viabilidade de liberação parcial da área do Loteamento Santa Cecília, de forma que a penhora dos imóveis das matrículas nºs. 52.334, 52.335, 52.337, 52.338 e 71.963, advinda da execução nº 008/1.05.0021042-8, não sirva como obstáculo às obras ou regularização jurídica e fundiária do Loteamento.

7. Regularização fundiária

No que tange ao processo de regularização, tem-se o instituto da regularização fundiária. Onde a Lei nº 11.977/09 determina normas gerais sobre a regularização fundiária, estabelece as bases para a formulação de políticas públicas para as três esferas federadas. Em seu artigo 46, conceitua o instituto:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A regularização fundiária tem o objetivo de transformar a irregularidade na ocupação do solo em domínio e posse legítima, a fim de cumprirem sua função social. Assim, o grande desafio do Poder Público é fazer este trabalho de forma a evidenciar a permanência das populações, moradores naquele espaço, evitando o reassentamento.²⁹

Importante salientar que cada ocupação consolida-se de uma forma, possuindo características próprias. Devendo ser verificado sua origem (assentamento, invasão, loteamento irregular ou clandestino, etc.) e quais os desdobramentos urbanísticos e jurídicos ocorreram durante e após sua formatação.³⁰

Entre as espécies irregulares têm-se as invasões/ocupações consolidadas que são “os assentamentos de população de baixa renda inseridos em parcelamentos informais ou irregulares, localizados em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia.”³¹

Outra espécie são os conjuntos habitacionais que podem apresentar irregularidades, por problemas urbanísticos, como a não aprovação dos projetos, a infraestrutura inadequada, a construção em desacordo com o projeto, ou por problemas jurídicos, como a não transferência da unidade habitacional ao ocupante, devido ao não pagamento ou até à falta de titulação do próprio empreendedor.³²

E, por fim, temos os loteamentos irregulares e clandestinos, onde loteamentos irregulares possuem registro no Cartório de Registro de Imóveis, todavia

29 RESCHKE, Leila Maria, et al. Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no município de Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/LOTEA000.PDF>> Acesso em: 21 out. 2016.

30 RESCHKE, Leila Maria, et al. Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no município de Porto Alegre. Disponível em: <www.ibdu.org.br/imagens/LOTEA000.PDF> Acesso em: 21 out. 2016.

31 VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: direitos reais. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 201.

32 DEMARI, Lisandra. Regularização fundiária: conceitos básicos. In: Regularização fundiária como implantar, CEAR, 2011 Disponível em: <www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRScartilha_regularizacao_fundiria.pdf> Acesso em: 19/10/16.> Acesso em 21 out 2016.

não cumprem os requisitos estabelecidos pela Prefeitura, como por exemplo, a implantação de escoamento de águas da chuva, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e energia pública e domiciliar, trazendo sérios prejuízos aos consumidores e moradores. E loteamentos clandestinos que iniciam as vendas dos lotes mesmo sem registro no Cartório de Registro de Imóveis, logo, sem autorização para realizar as vendas ou promessas de vendas.³³ Nas duas hipóteses há necessidade regularização.³⁴ De acordo com o artigo 40 da Lei, a regularização deve ser exigida responsável pelo loteamento e, na impossibilidade, do Município.

Os loteamentos ilegais existentes no Brasil, na maioria das vezes, são lugares com pouca ou nenhuma infraestrutura instalada, serviços públicos deficitários ou inexistentes (escolas, postos de saúde etc.), edificações não submetidas à aprovação da Prefeitura que geram um adensamento populacional geralmente constatado pela sobreposição de edificações sem respeito à área mínima dos lotes, superando o limite estabelecido nas diretrizes municipais para a área.

Os imóveis não possuem documentação básica para que os moradores tenham as prerrogativas que o sistema legal oferta à propriedade legal, como por exemplo, o acesso aos meios de financiamento e a possibilidade do exercício pleno dos direitos sucessórios.³⁵

De outra banda, a regularização não deve ser atendida só como a obtenção do título de propriedade do imóvel, representando a efetivação do direito da propriedade do imóvel, “mas também como forma de direito à cidade e garantia do acesso à moradia digna, acompanhada das benfeitorias urbanas (infraestrutura, serviços etc.) e habitacionais mínimas necessárias.”³⁶

Importante salientar que, principalmente após a promulgação da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade, não se pode mais alegar que para criação e implementação de políticas públicas habitacionais no Brasil exija a necessidade de criação de leis que prevejam a regularização fundiária.³⁷

33 <<https://juridicocerto.com/p/thiagocampos/artigos/loteamentos-irregulares-e-loteamentos-clandestinos-3598>> Acesso em 04 abr 2017.

34 DEMARI, Lisandra. Regularização fundiária: conceitos básicos. In: Regularização fundiária como implantar, CEFAP, 2011. Disponível em: < www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRScartilha_regularizacao_fundiria.pdf> Acesso em: 19 10/16.> Acesso em 21 out 2016.

35 D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo e SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. Disponível em: <<https://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/172/185>> Acesso em: 21 out. 2016.

36 D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo e SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. Disponível em: <<https://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/172/185>> Acesso em: 21 out. 2016.

37 PAGANI, Elaine Adelina. A Regularização Fundiária como Instrumento para a Efetivação do Direito Social à Moradia: caso do município de Canoas/RS. In: PAGANI, Elaine Adelina. Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: Temas Atuais. 1ª ed. Porto Alegre: OAB/RS. V.2,2016. p. 60.

Elaine Pagani frisa que:

Denota-se que a partir da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade, da criação dos Ministérios das Cidades e das diversas leis infraconstitucionais elaboradas a partir destes acontecimentos é possível a criação e implementação de políticas públicas sustentáveis e redistributivas a partir de uma gestão democrática para o planejamento e regularização fundiária incluyente que possibilite ao Poder Público Municipal efetivar o alcance do direito à moradia aos cidadãos brasileiros.

Neste sentido, é importante que a regularização fundiária ocorra de maneira conjunta com as demais políticas públicas. Torna-se necessário “um planejamento sistêmico para que não sejam reproduzidas as mesmas desigualdades, e dessa forma seja possível excluir todas as irregularidades pertinentes.”³⁸

Segundo Elaine Pagani, é de suma importância haver uma integração entre as ações do órgão municipal que trata das questões de regularização e habitação (Prefeitura Municipal) e a Câmara Municipal e a Câmara de Vereadores, Registro Público de Imóveis, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e as lideranças comunitárias, visto que todos estes citados estão envolvidos no processo de regularização territorial.³⁹

Diante de tais situações, frisa-se que o artigo 182 da Constituição Federal prevê que a política de desenvolvimento urbano é de responsabilidade do Município, onde deve executá-la conforme diretrizes gerais fixadas em lei federal.

Importante destacar que:

As ocupações irregulares, portanto, não são um problema de direito individual entre o ocupante e o Poder Público, mas decorrem de um passivo **ambiental** que as cidades precisam enfrentar, tanto no que diz com a necessidade de implementar a regularização fundiária tanto como política pública, nas suas três dimensões – urbanística, jurídica e **registrária** –, quanto importância de criar um mercado que produza habitação popular regular, que a população de baixa renda tenha condições de adquirir.⁴⁰

O fato é que a expansão desordenada da cidade e a proliferação dos loteamentos clandestinos e irregularidades inviabilizam condições adequadas de

38 WOLF, Guilherme Eidelwein. Moradia e regularização fundiária urbana. Revista Jus Navegandi, Teresina, ano 17, n. 3376, 28 set. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22699>>. Acesso em: 21 out. 2016.

39 PAGANI, Elaine Adelina. A Regularização Fundiária como Instrumento para a Efetivação do Direito Social à Moradia: caso do município de Canoas/RS. In: PAGANI, Elaine Adelina. Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: Temas Atuais.1. ed. Porto Alegre: OAB/RS. V.2.2016. p. 61.

40 Revista Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre nº 17/2003. Vi- Concessão Especial Para Fins De Moradia E Meio Ambiente. O Enorme Passivo Ambiental Das Cidades Brasileiras. Disponível em: < www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=6&p_secao=502.>

moradia, sendo fatores geradores de exclusão social que agravam os problemas sociais e urbanos. Sob esse prisma, surge a importância da Regularização Fundiária como instrumento de acesso à regularização da posse e da propriedade, sendo evidente a necessidade de uma ação do Poder Público no sentido de não só adotar uma cultura de prevenção, mas também uma fiscalização proativa, com objetivo de compelir os loteadores a regularizarem os loteamentos e executarem eventuais obras de infraestrutura faltantes no local e, na impossibilidade do loteador, regularizar os loteamentos do ponto de vista fundiário e jurídico.

Entre os instrumentos da regularização fundiária, encontra-se o parcelamento do solo urbano, que tem por finalidade ordenar o espaço urbano destinado a habitação. Logo, se faz necessário sua divisão ou redivisão, dentro dos ditames legais. Assim, parcelamento, para a Lei n.º 6.766/79, versa na subdivisão de gleba, estabelecida em zonas determinadas do território municipal urbano, em lotes destinados à edificação. Onde o parcelamento compreende dois tipos: Loteamento, que tem necessidade de abertura, modificação ou ampliação de logradouros públicos na área e desmembramento, que aproveita o sistema viário já existente.⁴¹

Este instrumento é regulamentado pela Lei n.º 6.766/79, denominada Lei do Parcelamento do Solo Urbano, onde se verifica que nesta Lei encontramos algumas diretrizes correspondentes à infraestrutura básica dos parcelamentos do solo urbano, necessitando ser constituído de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

A Lei estabelece que o parcelamento do solo urbano é admitido nas zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica assim definidas no plano diretor ou aprovadas por lei municipal. Todavia, a lei não possui uma definição sobre o que são zonas urbanas ou de expansão urbana, mas define as áreas que não podem ter parcelamento do solo urbano, como terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, terrenos em que tenham sido aterrados com material nocivo a saúde pública, áreas de preservação ecológica.

Ainda, a Lei estabelece como requisitos urbanísticos para loteamento a necessidade de áreas destinadas a sistemas de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário, espaços livres de uso público como as praças. Os lotes devem possuir área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros.

Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal, quando

41 NOVAES, Ane Carolina. Lei n.º 6.766/79 - Parcelamento do Solo Urbano no Registro Imobiliário. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGiiZV9ub3RpY2lhcw==&in=MzM00Q==&filtro=9&Data=>>

o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal e quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m². Em se tratando de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

A Lei disciplina as relações contratuais entre loteadores e compradores de lotes urbanos estabelecendo os componentes dos compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão que valem como título para o registro da propriedade do lote adquirido. Estabelece medidas de proteção ao adquirente de lote urbano. No casos de loteamentos que não forem registrados ou regularmente executados de acordo com o projeto aprovado na Prefeitura, o adquirente do lote pode suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador a cumprir com as suas obrigações.

De acordo com referida Lei, para que o empreendimento não seja declarado como irregular, o loteador é obrigado a elaborar projeto de loteamento, submetê-lo a aprovação da Administração Municipal e, caso seja expedido o ato administrativo de licença, deverá registrá-lo no prazo de cento e oitenta dias, pena de caducidade bem como loteador deverá realizar as obras de infraestrutura no loteamento. Em caso de clandestinidade ou irregularidade, o Município, pode iniciar o processo de regularização mediante notificação do loteador. E no silêncio deste, o Poder Público está autorizado a patrocinar a regularização.⁴²

O artigo 40 da referida lei, determina que:

A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Verifica-se assim, que o instrumento de regularização fundiária urbana, previsto na Lei nº 6.766/79, parcelamento do solo urbano, tem a possibilidade de ser implantado no Loteamento Parque Residencial Santa Cecília, haja vista que se trata de um loteamento irregular, pois o loteador não fez o devido registro no prazo de cento e oitenta dias, bem como o loteador não realizou as obras de infraestrutura no loteamento.

42 Ministério Público. Anotações ao Provimento nº 28/2004 da Corregedoria-Geral da Justiça/RS - Projeto More Legal III. Disponível em: < www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id369.htm > Acesso em: 10 mai.2017.

8. Projeto Mora Legal

Outro instrumento legal que facilita ao Poder Público e aos possuidores a regularização da moradia é o Projeto More Legal, incentivado pelo Desembargador Décio Antonio Erpen, quando Corregedor-Geral da Justiça, e consolidado através dos Provimentos nº 39/95-CGJ e nº 1/98-CGJ. Sofreu alterações com a publicação dos Provimentos nº 17/99-CGJ e nº 28/04-CGJ, que instituíram o “More Legal 2 e 3”, pelo Corregedor-Geral, Desembargador Aristides Pedroso de Albuquerque Neto. E após pelo provimento 21/2011- CGJ, criando o projeto More Legal IV, alterando a redação dos artigos do Capítulo XV, na CNRR (Consolidação Normativa Notarial e Registral), pelo Desembargador Ricardo Raupp Ruschel, Corregedor-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas, poderá a autoridade judiciária competente autorizar ou determinar o registro. De acordo com o provimento, considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, entre outras situações, demonstre a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio. Com isso, será oportunizada a inclusão social, a propriedade como instrumento de cidadania, inviolabilidade do direito à propriedade, consagração dos direitos de propriedade e promoção da justiça social.

O projeto tem como objetivo resolver um problema social, para reduzir o número de propriedades informais, dando um título dominial ao possuidor do terreno, por meio da regularização do solo urbano pelo registro de loteamento, desmembramento, ou fracionamento ou desdobro de imóveis urbanos ou urbanizados que demonstrem situações de posses consolidadas e irreversíveis.⁴³

Entende-se que compete ao Município o direito de proceder à regularização do empreendimento quando o loteador, regularmente notificado, não fizer. Assim, é à Municipalidade que a lei confere poderes para requerer a regularização.⁴⁴ Dispõe o artigo 514 do Provimento nº 21/2011-CGJ:

Art. 514 – Nos casos de regularização pelo Poder Público, conforme autorizado pelo art. 40 da Lei 6.766, de 19 12 79, poderá o Juiz de Direito autorizar ou determinar o registro nas mesmas condições, sem prejuízo de adoção de outras medidas, cíveis, criminais ou administrativas contra o loteador faltoso.

§ 1º – Através de requerimento fundamentado e com parecer favorável do Ministério Público, poderá ainda o Juiz conceder alvará de autorização para o Município

43 PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização fundiária.

44 PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização fundiária.

firmar contratos de alienação de imóveis pendentes e promover a venda dos lotes remanescentes, revertendo a quantia apurada em benefício da Municipalidade para ressarcimento das despesas decorrentes da regularização;

§ 2º – O requerimento de que trata o parágrafo anterior deverá ser instruído com documentos, públicos ou privados, e apresentação do respectivo laudo de avaliação dos lotes, firmado por profissional habilitado, sendo facultada, ainda, a comprovação das despesas através de prova testemunhal;

§ 3º – Havendo dúvida sobre os valores gastos pela Municipalidade na regularização e avaliação dos lotes, o Juiz poderá, de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público, determinar a realização das diligências ou perícias que entender cabíveis.

A regularização do More Legal será transferida a terceiros interessados, como a promitentes compradores, possuidores e detentores de títulos precários, quando o município não agir. Assim, entende-se ser possível a notificação da mesma, juntamente com o loteador, para constituí-los em mora pela não regularização, visto que é a ele que a lei confere poderes e a obrigação de assumir o processo, podendo e devendo buscar a reparação dos custos pela execução mediante o loteador faltoso.⁴⁵

Como se aúfere dos artigos 511 e 512, do Provimento nº 21/2011 – CGJ, com nova redação estabelecida pelo Projeto More Legal IV, *verbis*:

Art. 511 – A regularização e registro de loteamento, desmembramento, fracionamento ou desdobro de imóveis urbanos ou urbanizados, incluindo situações de condomínio, ainda que localizados em zona rural, nos casos especificados, obedecerá ao disposto neste provimento.

§ 1º – Ficam excluídas as áreas de preservação permanente e legal, unidades de conservação de proteção integral, terras indígenas e outros casos previstos em lei, exceto nos casos a que se referem as Leis nº 11.481/2007 e nº 11.977/2009 (artigos 54 e parágrafos, 61 e parágrafos e 62 e parágrafos).

Art. 512 – Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas, poderá a autoridade judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos seguintes documentos:

I – título de propriedade do imóvel ou, nas hipóteses dos §§ 3º e 4º deste artigo, apenas a certidão da matrícula;

II – certidão de ação real ou reipersecutória, de ônus reais e outros gravames, referente ao imóvel, expedida pelo Ofício do Registro de Imóveis;

III – planta do imóvel e memorial descritivo, emitidos ou aprovados pelo Município.

45 PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização fundiária.

§ 1º – Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio;

§ 2º – Na aferição da situação jurídica consolidada, serão valorizados quaisquer documentos provenientes do Poder Público, em especial do Município;

Verifica-se que o parágrafo 2º do artigo 512, estabelece que na aferição da situação jurídica consolidada, serão valorados quaisquer documentos provenientes do Poder Público.

Além disso, para fins de regularização fundiária de interesse social, é imprescindível que os assentamentos irregulares sejam ocupados de forma mansa e pacífica, há pelo menos cinco anos, por população predominantemente de baixa renda conforme o artigo 520 do Provimento nº 21/2011-CGJ.

Art. 520 – Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos;
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

II – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso I.

Quanto ao procedimento, dispõe o artigo 516 do Provimento que o pedido de regularização do lote individualizado, de quarteirão ou da totalidade da área deverá ser apresentado prante o Ofício do Registro Imobiliário em que se encontra o imóvel, verificando sua regularidade e se atende aos princípios registraes, será protocolado e autuado. Os parágrafos do artigo mencionado dispõem que o pedido será remetido à Vara da Direção do Foro, no Interior do Estado, e à Vara dos Registros Públicos, na Comarca da Capital, para decisão, que somente será prolatada após manifestação do órgão do Ministério Público. Poderá o juiz de direito suspender o julgamento e determinar a publicação de edital para conhecimento de terceiros. E uma vez transitada em julgada à sentença, os autos do processo serão

remetidos ao Ofício do Registro de Imóveis para cumprimento e arquivamento.

De acordo com o artigo 526-K do Provimento, após a regularização nos termos do presente projeto, o registrador comunicará o fato à Municipalidade. E não serão cobradas custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social, como prevê o artigo 526-L.

No caso em tela, é aplicável o Projeto More Legal IV no Loteamento Residencial Parque Santa Cecília, visto que se encontra preenchidos todos os requisitos do projeto. É considerado um loteamento irregular, haja vista o projeto de loteamento ter sido aprovado pelo Município de Gravataí e a loteadora não ter realizado o devido registro, e as obras de infraestrutura. Há situação de ocupação plena dos lotes, com posse assentada e já consolidada, sendo irreversível.

9. Considerações finais

Em que pese à implantação de loteamentos irregulares e clandestinos gere ocupações fora dos padrões urbanísticos, a propriedade é um direito real por excelência, elencada na rol de direitos fundamentais e declarada como um direito inviolável e sagrado, devendo ser garantida pelo Estado, fazendo-se necessária a intervenção do Município nos casos de posse consolidada para que estabeleça uma política de regularização de loteamentos irregulares e clandestinos.

Em se tratando da análise da área objeto de estudo verificou-se que o Loteamento Parque Residencial Santa Cecília se formou sem o respeito às ordens jurídicas ou urbanísticas, sendo construído de maneira irregular, visto que embora o seu projeto tenha sido aprovado pelo Município de Gravataí, o Loteador não levou o Loteamento a registro, bem como não realizou as obras de infraestrutura firmadas no Termo de Compromisso de Urbanização nº 003, entre a loteadora e o Município de Gravataí, onde a loteadora comprometeu-se em realizar a pavimentação das ruas, iluminação pública e domiciliar, rede de esgoto pluvial, rede de água potável da CORSAN, arborização das ruas, etc. Verificou-se ainda, que os problemas observados no local são extremamente preocupantes, já que dizem respeito com a qualidade de vida dos moradores, visto que todos os empecilhos estão ligados com as questões públicas, uma vez que embora haja determinação judicial para o Município de Gravataí realizar as obras de infraestrutura que o Loteador não realizou o ente público ainda não cumpriu devido aos empecilhos da regularização da área.

Outrossim, nas fotografias coletadas, na entrevista realizada com o Registrador do Registro de Imóveis de Gravataí e no estudo legal e bibliográfico desenvolvido chegou-se à conclusão de que o Projeto More Legal é, sem dúvida, o principal mecanismo para transformar a realidade urbana do Loteamento, com o

grande objetivo de minimizar as dificuldades que as famílias enfrentam naquele local, já que o Loteamento atende aos requisitos do Projeto, como a posse consolidada, mansa e pacífica, a população de baixa renda e o Loteamento considerado irregular. Assim, diante da necessidade da regularização do Loteamento Parque Residencial Santa Cecília, no que se refere às questões de infraestrutura e de a concessão do título de propriedade aos moradores, conclui-se que o Poder Público Municipal tem a responsabilidade de promover a regularização fundiária através do Projeto More Legal, uma vez que compete ao Município o direito de proceder à regularização do empreendimento quando o loteador, regularmente notificado, não fizer. Dessa forma, ao promover a regularização do Loteamento Parque Residencial Santa Cecília, terá como base para regularização de outros loteamentos que se encontram na mesma situação que o Loteamento objeto do estudo, bem como servindo como base para evitar a criação de novas ocupações irregulares e clandestinas no Município.

Referências bibliográficas

1. DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
2. D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo e SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões**. Disponível em: <<https://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/172/185>> Acesso em: 21 out. 2016
3. FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789. Ministério Público**. Anotações ao Provimento nº 28/2004 da Corregedoria-Geral da Justiça/RS - Projeto More Legal III. Disponível em: <www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id369.htm> Acesso em: 10 mai.2017.
4. MONTEIRO e MALUF, Washington de Barros e Carlos Alberto. **Curso de direito civil, 3: direito das coisas, 42**. Ed. São Paulo : Saraiva, 2012.
5. NOVAES, Ane Carolina. **Lei n.º 6.766/79 – Parcelamento do Solo Urbano no Registro Imobiliário**. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MzM00-Q==&filtro=9&Data=>>>
6. PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.
7. PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária**.
8. PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. – 22 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.
9. PEREIRA, Lafayette Rodrigues, 1834-1917. **Direito das coisas**. Ed. fac-similar. Brasília : Senado Federal : Superior Tribunal de Justiça, 2004.
10. RESCHKE, Leila Maria, et al. **Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no município de Porto Alegre**. Disponível em: <www.ibdu.org.br/imagens/LOTEA000.PDF> Acesso em: 21 out. 2016.
11. Revista Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre nº 17/2003. **VI - Concessão Especial Para Fins De Moradia E Meio Ambiente. O Enorme Passivo Ambiental Das Cidades Brasileiras**. Disponível em: <www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=6&p_secao=502>
12. RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil: Direito das Coisas, v. 5**. 28. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
13. TARTUCE, Flávio. **Direito civil, v. 4 : direito das coisas**. 6. ed. São Paulo: Método, 2014.
14. VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

A Guerra das Calçadas

Por
André Huyer¹

Resumo

Apesar de um completo aparato legal, de uma alegada preocupação para as pessoas com deficiências, nossas calçadas estão muito aquém de assegurarem o direito de ir e vir, impondo verdadeiros obstáculos à circulação da população.

Palavras-chave: Acessibilidade – Vias públicas – Planejamento urbano

1. A principal interface entre o homem e suas cidades, totalmente negligenciada

O olhar para as calçadas, ou passeios públicos, pelo viés da preocupação com as pessoas com deficiências, especialmente cadeirantes, é tema cada vez mais presente. Mas, talvez por ser algo tão cotidiano, não percebemos o alcance e a realidade dessa matéria. Que tal prestar atenção nas calçadas a partir do ponto de vista da pessoa “comum”? A pessoa que não é cadeirante, que não tem necessidades especiais, que não tem visão deficiente, que não tem nanismo ou altura acima da média, que não empurra um carrinho de bebê. De tão acostumados que nós estamos a conviver com a infinidade de obstáculos a livre circulação, esta situação nem é percebida como o problema que é.

Vamos fazer um exercício, circular pelas nossas calçadas (melhor calçar botinas e até um capacete). De imediato, o percalço mais comum é na pavimentação das delas. Lajotas soltas, lajotas faltantes, lajotas quebradas. Podemos caminhar distraidamente por nossas calçadas? Talvez conversando com a pessoa ao lado, olhando para ela de vez em quando durante o diálogo. Procurando um endereço? Digitando no aparelho celular? Não! Iremos tropeçar, com certeza. Logo haverá uma falha no piso a enganar nossa distração, um sutil desnível a nos enganar. A realidade é que ao caminhar nas nossas ruas temos que estar permanentemente concentrados em examinar previamente onde iremos dar cada passo. Distrações podem custar tombos, tornozelos torcidos e outras mazelas.

Não bastasse a pavimentação, ainda há o que é instalado sobre as calçadas. Paradas de ônibus, de maneira a obstruir a circulação, quando desproporcionais à largura da calçada. Muitas vezes com coberturas baixas. Placas de

1 Arquiteto e Urbanista, UFRGS/1985; Especialista em Patrimônio Cultural em Centros Urbanos, UFRGS/2007; Mestre e Doutor em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS/2010 e 2016. Assessor do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

sinalização, também baixas, colocando cabeças de pessoas em linha de choque. Lixeiras próximas de esquinas, bem onde temos que descer ou subir da rua. E as bancas de revistas, que deixam apertadas passagens? Também bancas de frutas, de chaveiros, carrocinhas de pipoqueiros e outros prestadores de serviços. Esses mobiliários urbanos são necessários, úteis, ajudam na animação urbana. Uma cidade sem ambulantes e banquinhas geralmente é mais triste. Logo, não se pretende a eliminação deles. Mas uma ordenação, localização onde há espaço, que não obstruam. Um pouco de boa vontade, de bom senso. Meia quadra adiante muitas vezes melhora muito a situação.

E as queridinhas da população urbana, as árvores? Tão bonitas, fazem sombra criando microclimas dentro das florestas de concreto. Trazem passarinhos para as cidades. Oxigênio! Mas também oferecem seu lado problemático, consequência não delas, mas de nossa falta de zelo e critérios. A primeira manifestação inconveniente das árvores são suas raízes, quando levantam as pavimentações das calçadas. O processo inicia com leves ondulações no piso, para em seguida criar degraus, buracos, tobogãs. Tombos para os pedestres são rotina. Circulação de cadeirantes é impossível. E a falta de poda dos galhos baixos? Em várias ruas não se circula nem uma quadra sem ter que permanentemente desviar a cabeça de galhos. Estamos na cidade ou no mato? Outras árvores, tão legais porque atraem passarinhos, deixam cair sobre o piso frutinhas, que logo se desmancham, tornando o piso liso, facilitando novamente os tombos. E então temos os dias de tempestades. Galhos caindo sobre as pessoas e sobre os automóveis, quando não as próprias árvores inteiras. Prejuízos materiais e, já comum, vítimas, inclusive com fatalidades. Culpa das árvores? Devemos evitar árvores nas calçadas? Não! Culpa nossa, que plantamos árvores inadequadas para os locais, que não deixamos canteiros sem pavimentação de dimensões adequadas para as raízes respirarem, que não examinamos se há rede elétrica sobre elas, que não fazemos as podas periódicas. Que não removemos as árvores moribundas. Mesmo árvores dentro dos terrenos particulares também causam transtornos nos passeios. E, se não bastassem as árvores, temos os arbustos nos canteiros. A escolha inadequada ou a falta de poda levam ao passeio ser invadido por eles. Alguns com espinhos (Coroa de Cristo, na frente de prédios públicos!), novamente diminuindo o espaço das pessoas para menos do que é necessário. Crianças, ciclistas: cuidado!

E quando os outros (claro que são os outros, porque nós jamais fazemos isso) estacionam sobre a calçada, mesmo que parcialmente? Só por um minutinho, obrigando o pedestre a se desviar e esgueirar entre o carro e o muro. Agora também as ciclovias e ciclo faixas, muitas delimitadas sobre passeios já existentes, apertando mais ainda os pedestres. Ou construindo as ciclovias sobre passeios onde não há calçadas. Sempre o pedestre como última prioridade.

Temos os dias de chuva. Água empoçada nas calçadas? Normal. E aquela

lajota solta, agora cada pisada que recebe provoca um lambuzo nas pernas, com água suja, é claro. E as lajotas que não são antiderrapantes – a maioria – aceleram os escorregões, os tombos. Vamos abrir os guarda-chuvas. Pronto, estão se chocado com o que já foi citado antes: paradas de ônibus, placas, galhos, bancas, etc. Mas o melhor ainda está por vir: vamos atravessar uma rua. Haverá algum trecho não alagado, especialmente junto às esquinas e aos rebaixos das calçadas (sim, se houver rebaixos)? Melhor estar de galochas. Além de ter de cuidar de todos os obstáculos antes citados, agora também alerta total para a água.

Com esse quadro, evidente que nossas ruas são muito feias. Cenário de guerra. Calçadas limpas e em bom estado de conservação, mesmo que com pisos muito antigos, fazem o deleite do turista brasileiro quando vai a Europa. Ele nem percebe por que. Poderíamos ter o mesmo aqui, deveríamos.

A realidade é que nossas calçadas não são razoáveis nem para as pessoas ditas comuns, muito menos para pessoas com deficiências. Cadeiras de rodas, muletas, carrinhos de bebê e de supermercado, idosos, gestantes, deficientes visuais, etc. Como que pretendemos ter calçadas adequadas para pessoas com deficiências se não temos calçadas minimamente adequadas até para pessoas comuns?

2. Desde sempre, até nunca, quem é responsável?

No caso da capital gaúcha, o caos das calçadas não é nenhuma novidade. Quando Auguste de Saint-Hilaire – o naturalista francês – aqui esteve em 1821, já relatou sua indignação com a sujeira nas vias públicas (“Mas depois do Rio de Janeiro não vi cidade tão suja, talvez mesmo mais suja que a metrópole”). Quando o homem chegou à lua, em 1969 – há quase meio século – um jornal gaúcho publicou uma charge, na qual um diretor da NASA questionava o astronauta, por ter investido tanto para que ele trouxesse simples fotos de Porto Alegre: um buraco ao lado de outro! Experimente agora, século XXI, passear na principal rua somente de pedestres, a Rua dos Andradas, antiga Rua da Praia: encontrará um cenário de pós-guerra. Um remendo ao lado do outro, nenhum trecho em boas condições. Então, o fenômeno da inadequação das calçadas não é novidade, não é resultado somente de administrações recentes. Faz parte da cultura local. A responsabilidade sempre é de outro. Recentemente, na Câmara de Vereadores, tramitou projeto de lei querendo repassar ao município a responsabilidade pela manutenção das calçadas. Se é notório que o município não consegue cuidar nem das áreas públicas de sua exclusiva atribuição (leito das ruas, praças, etc.), por que ele agora seria capaz de também cuidar das calçadas? Nestas horas não aparece ninguém defendendo o “Estado mínimo”.

Cada um de nós tem que assumir seu papel de cidadania. A começar por

varrer sua calçada! Segundo, por manter a pavimentação dela impecável. Sim, temos que periodicamente investir na reforma dos pisos das calçadas. Refazer os rejuntas, colar lajotas soltas, substituir lajotas quebradas. Isso quem tem que fazer é nós, quando moramos em casas. Nossos condomínios, quando moramos em apartamentos. A vegetação também. As desculpas são muitas para nada fazer: -“A prefeitura não dá licença para podar!” Falácia. A licença não é automática, nem é liberada de um dia para o outro, mas sai. Desde que seja requerida, desde que haja iniciativa de nossa parte. A raiz está quebrando a calçada? Tem conserto. Mas consultando alguém que entenda do assunto, como um biólogo. Aumentar o canteiro em torno do tronco, para a raiz “respirar”, colocando uma pavimentação permeável, desviando a calçada – quando for possível – para mais próxima do alinhamento. Afinal, quem são “as pessoas que cuidam da cidade”? Ora, essas pessoas somos nós, mais ninguém. A iniciativa, a ação, deve ser nossa.

3. Amparo legal

E a Lei? Ora, a Lei! Como dizia Getúlio Vargas. Leis há. E um grande aparato legal. Não é por falta de legislação que as calçadas estão caóticas. Temos desde leis municipais (ao menos no caso de Porto Alegre, mas várias outras cidades também tem), até leis federais, sem falar da própria Constituição Federal. Iniciando por ela, a regulamentação do seu artigo 182 pelo Estatuto da Cidade, estipula a garantia do direito a cidades sustentáveis, direito à infraestrutura urbana, ao transporte e oferta de equipamentos urbanos, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (incisos I e V do artigo 2º, Lei nº 10.257/2001). E, convenhamos, qual infraestrutura urbana ou equipamento é mais básico do que a calçada? Já a Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Enfim, um instrumento em vigor há mais de quinze anos. No estado do Rio Grande do Sul a legislação é mais antiga ainda, de 1990 – um quarto de século. A Lei nº 8.974, de oito de janeiro de 1990, cobra a obrigação de ao menos os prédios públicos serem acessíveis. E o Brasil é signatário da “Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência”, da ONU, que foi equiparada a emenda constitucional pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

Portanto, não faltam leis. Mas se nem o homem comum dispõe de calçadas minimamente seguras, o que esperar para as pessoas com deficiência? E geralmente, quando a pessoa “comum” passa a ter alguma deficiência física, já não tem mais energia para participar das melhorias necessárias, seja reivindicando, seja cuidando da sua própria calçada ou do seu condomínio. Mãos a obra já!

Referências bibliográficas:

1. BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.
2. BRASIL. **Lei nº 10.098 de 19 de dezembro de 2000.** Promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.
3. BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade.
4. MENEGAT, Débora; JAROSKSI, Rodrigo; HUYER, André; MACHADO, Leandro Silva. **URBE Calçada Acessível.** Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2015. http://calcadaacessivel.mprs.mp.br/default_arquivos/URBE-Cartilha.pdf
5. RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 8.974, de 8 de janeiro de 1990.** Dispõe sobre projetos de arquitetura e de engenharia destinados à construção ou reforma de edifícios públicos
6. SAINT-HILAIRE, Auguste de. **Viagem ao Rio Grande do Sul.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1974. p.30.

Regularização fundiária: advocacia pública atuando para o reconhecimento de direitos

Por

Me. Andréa Teichmann Vizzotto

Dra. Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

Esp. Cristiane da Costa Nery

Esp. Simone Somensi

Esp. Valnor Prochinski Henriques

Dra. Vanêsa Buzelato Prestes

Breve nota bibliográfica

Os autores são procuradores do Município de Porto Alegre, com atuação nos processos de regularização fundiária e por este trabalho receberam o prêmio Inovare na categoria Advocacia em dezembro de 2016.

Contato: Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, av. Siqueira Campos, 1300, 13º andar, fone 3289.1485, e-mail: parf@pgm.prefpoa.com.br ou cedim@pgm.prefpoa.com.br

Resumo

Trata-se de prática de advocacia pública em regularização fundiária no município de Porto Alegre. Destaca-se a criatividade da prática em estrutura permanente, contínua e com procedimentos estáveis, com normas legais e administrativas que tornaram possível a regularização fundiária desde várias gestões municipais de modo que a regularização fundiária fosse impessoal, técnica e permanente. Ademais, é prática com ineditismo, por exemplo, com norma municipal que inclui nas atribuições legais dos procuradores a de ajuizar ações em nome de terceiros em regularização fundiária. Por fim, destaca-se o alcance social, pelas muitas famílias beneficiadas em tantos anos, por ações decorrentes de usucapião individual, coletivo, More Legal, outras, utilizando-se vários instrumentos jurídicos, a depender da situação, desde uma análise jurídica realizada pelos advogados públicos.

Palavras-chave: Regularização fundiária – Advocacia pública – Usucapião – More legal – Porto Alegre

1. Detalhamento da experiência

A Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (PGM/POA) atua em regularização fundiária desde 1994. Nas comunidades que pleiteavam a regularização da área no orçamento participativo (OP), o Município fazia as obras, porém a titularidade seguia indefinida, causando incerteza jurídica aos possuidores, bem como impossibilidade de exercício de outros direitos decorrentes do reconhecimento da propriedade, tais como contrair empréstimo para financiamento da casa própria. Nesse cenário, surge a atuação da PGM.

Da necessidade de garantir a propriedade e da compreensão dos princípios da segurança da posse que já naquela época eram propagados pela ONU/Un-

Habitat, a PGM/POA assumiu essa tarefa, sendo a única procuradoria municipal de capital no País a ter nas suas atribuições a regularização fundiária de interesse social. O fato de procuradores municipais incluírem nas suas atribuições legais o ajuizamento de ações em favor de terceiros, em matéria de regularização fundiária, especializando-se nessa área e assumindo postura proativa de articulação institucional em busca de estratégias para superar os impasses e buscar a regularização fundiária na sua plenitude consiste na natureza inovadora da prática.

A evolução da regularização fundiária em Porto Alegre acompanhou as alterações legislativas. Ao longo desses mais de 20 anos, foram entregues mais de 1600 matrículas individuais por meio das ações de usucapião individuais, coletivas e Provimento More Legal, beneficiando milhares de pessoas. Processos de regularização de outros 3284 lotes estão em tramitação.

Os resultados obtidos e a consistência do trabalho realizado demonstram que, para PGM/POA, regularização fundiária é função de estado e não de governo. É uma tarefa pública que foi incorporada às atribuições legais da Procuradoria-Geral do Município como política pública permanente, que tem resgatado a cidadania de milhares de pessoas.

2. Detalhamento da prática

Em 1994, foi aprovada a lei municipal N° 7433/94, que previu nas atribuições dos procuradores municipais atuar na defesa dos interesses dos cidadãos e entidades municipais necessitados, em questões relativas à regularização fundiária de



terrenos urbanos, fornecendo orientação jurídica promovendo ações, contestando, reconvidando e recorrendo. Assim nasce a Equipe de Assistência Jurídica Municipal (EAJM), no âmbito da PGM/POA, sendo que os procuradores municipais passaram a representar as pessoas nas ações judiciais atuando em usucapiões. As usucapiões passaram a ser ajuizadas pelos procuradores municipais em benefício das pessoas que moravam nas áreas que o Orçamento Participativo (OP) definia como de regularização fundiária.

Atuação da Procuradoria garantiu continuidade à regularização fundiária como política permanente de estado. Foto: Cristine Rochol/PMPA

Em 1996 foi criado o Núcleo de Regularização de Loteamentos, embrião do tratamento coletivo da regularização fundiária. Regularizar um loteamento exigia aprovação de lei municipal instituindo área especial de interesse social, pois os padrões urbanísticos (tamanho de lote, existência de equipamentos públicos, tamanho da via) não eram os do entorno. Esse aspecto denomina-se dimensão urbanística da regularização fundiária e foi trabalhado a partir do advento do Estatuto da Cidade em 2001 e da alteração da lei federal 6766/79, incluindo a previsão das zonas especiais de interesse social. Ainda, para realização das obras, os proprietários que venderam os lotes foram notificados, foram ajuizadas ações judiciais exigindo a implantação das obras de sua responsabilidade, pois o tratamento da questão precisava ser na sua integralidade.

O Núcleo de Regularização de Loteamentos era coordenado pela PGM e tinha a presença de outras secretarias, em especial da Secretaria de Planejamento Municipal, que atuava par e passo com a PGM, e uma forte articulação com a comunidade interessada. Os passos da regularização são lentos, quebram paradigmas, envolvem uma série de atores internos ao município e externos (Ministério Público, Judiciário, Registro de Imóveis). Tratar da irregularidade significa atuar no anticonvencional, nos problemas que a institucionalidade não responde com o tratamento uniformizado. Na medida em que as fases da regularização iam avançando, surgiam novos entraves, pois a administração pública e o registro de imóveis não estavam burocraticamente preparado para processos anticonvencionais como estes.

Em dezembro de 2006, por meio do Decreto 15.432, foi criada a Gerência de Regularização de Loteamentos, com atuação de procuradores e engenheiro, e estes coordenavam uma comissão intersecretarias responsável pela emissão de diretrizes para a aprovação dos projetos urbanísticos nas áreas de regularização fundiária.

Em 2013, por meio do Decreto 18.471/13, foi criada a PARF – Procuradoria de Regularização Fundiária, órgão que unificou a Gerência de Loteamentos e a EAJM.



Instrumento previsto pelo Minha Casa, Minha Vida, legitimação de posse está sendo utilizada para a regularização do Residencial Mariante.

Foto: Divulgação PMPA

Em 2016, no âmbito da alteração de estrutura da PGM, criou-se a Gerência de Arquitetura e Engenharia (GEAR), órgão integrante da estrutura oficial da PGM/POA, nos termos do Decreto 19.303/16, que tem por atribuição prestar assessoria aos projetos urbanísticos, às comissões, audiências e todas as demais necessidades para construção dos projetos específicos e das diretrizes gerais.

A evolução da regularização fundiária na PGM de Porto Alegre acompanhou as alterações legislativas. Na medida em que foram sendo introduzidos novos instrumentos (Estatuto da Cidade 2001, Minha Casa Minha Vida 2009), estes foram sendo aplicados e disso decorreu a ampliação da equipe, a incorporação de técnicos de outras áreas e a atuação interdisciplinar e interórgãos que existe em Porto Alegre.

A grosso modo, em 1994, usucapião era o único instrumento que podia ser utilizado para regularização de áreas privadas nas quais não ocorreu a compra e venda, mas sim ocupação. O More Legal é utilizado para os casos em que ocorreram loteamentos clandestinos ou irregulares, regulariza toda a gleba, inserindo-a na cidade.

A usucapião é um instituto que existe para reconhecer a perda de uma propriedade. A pessoa que consta como proprietária em uma matrícula assim é considerada até que se demonstre o contrário (posse mansa, pacífica, para fins de moradia por mais de 5 anos até 250 m², e até 15 anos nos demais tamanhos (posse mansa, pacífica e de boa-fé). Por isso, o processo para reconhecimento da perda da propriedade é complexo.



Vila Cruzeiro foi uma das primeiras áreas regularizadas via usucapião individual, que resultaram em 850 matrículas já entregues.

Foto: Cristine Rochol/PMPA

É preciso a citação de todos os lindeiros, todos os proprietários e cônjuges que constam nas matrículas e intimação da Fazenda Pública dos três entes fede-

rativos. É moroso e não foi pensado para situações coletivas como as trabalhadas nas áreas irregularmente ocupadas. Ao assumir a regularização fundiária como sua atribuição, a PGM/POA deparou-se com áreas ocupadas há mais de 30 e 40 anos, porém sem infraestrutura, pois os moradores não eram os titulares da propriedade. Mas o processo de reconhecimento da perda formal da propriedade precisava passar por todas as etapas. Excessos de citações, intimações e repetição de atos cartorários eram sua característica.

Ao longo do período, foram entregues de 850 matrículas individuais, representando o número de famílias de baixa renda que tiveram sua propriedade reconhecida nas áreas de regularização fundiária assim trabalhadas a partir das prioridades definidas pelo Orçamento Participativo. Estão ainda em tramitação 191 processos.

Após o advento do Estatuto da Cidade, foi prevista a usucapião coletiva. Apesar de todas as dificuldades, a PGM/POA conseguiu concluir um processo coletivo, que reúne 92 lotes. Porém, os entraves das ações individuais repetiram-se na ação coletiva e esta levou mais de quinze anos tramitando até o trânsito em julgado. A grande vitória é que os mandados para registros serão individualizados para cada lote, gerando matrícula especificada para cada moradia.

Nas hipóteses da existência de loteamentos (com venda dos lotes, não ocupação consolidada), desde o advento dos Provimentos More Legal, estes são utilizados, pois dão celeridade à tramitação. O primeiro Loteamento regularizado foi em 2003: Residencial Vitória, ainda sob o marco do More Legal I. De lá para cá (os dados sistematizados são a partir de 2007), foram regularizados (entregue matrículas) cerca de 10 loteamentos, perfazendo mais de 700 lotes. Em andamento para regularizar pelo More Legal, têm-se já ajuizados 15 loteamentos, perfazendo 1576 lotes. Não estão incluídas nessa base de dados as áreas públicas.

Atualmente, o trabalho mais intenso é nos processos de demarcação urbanística e legitimação da posse, instrumentos previstos pelo Minha Casa, Minha Vida e que visam dar celeridade à regularização. Para tanto, foi desenvolvido um fluxo novo, prevendo contato direto por meio da compatibilização das ferramentas de informática com os registros de imóveis, assinatura digital e outros meios atuais que possibilitam atribuir a segurança e celeridade necessárias aos processos de regularização fundiária. Toda a tramitação da legitimação da posse está sendo em processo administrativo eletrônico (SEI), já em pleno funcionamento e uso. Duas demarcações urbanísticas estão em andamento, perfazendo 1517 lotes.

No processo de evolução da regularização fundiária, a PGM/POA incorporou estrutura técnica, desenvolvendo metodologias e fluxos para agilizar os processos interno e externo de reconhecimento do direito de moradia às pessoas, sendo hoje uma atividade institucional incorporada, consagrada e tarefa permanente dos procuradores municipais de Porto Alegre.

O resumo dos instrumentos utilizados, matrículas entregues, Loteamentos atendidos pela PARF e demarcação urbanística em andamento seguem a seguir:

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO PROCURADORIA
DE ASSISTÊNCIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

LOTEAMENTOS REGULARIZADOS PELO MORE LEGAL

Número	Nome do Loteamento	Número de lotes
1	Cooperativa Max Gueiss	63
2	Loteamento Lydia Sperb	13
3	Loteamento Mirante do Guaíba	40
4	Loteamento Parque União	113
5	Loteamento Túnel Verde	100
6	Loteamento Chicão	200
7	Loteamento Pedreira	29
8	Loteamento Vicente Ciecieslky	40
9	Loteamento Augusto Garcia	54
10	Residencial Vitória	32
	TOTAL	684

LOTEAMENTO COM MORE LEGAL EM ANDAMENTO

Número	Nome do Loteamento	Número de lotes
1	Loteamento Vale do Sol I e II	96
2	Loteamento Beco do Stringhini	98
3	Loteamento Chácara do Bombeiros	234
4	Loteamento Jardim Casacata	364
5	Loteamento Chácara das Peras	74
6	Loteamento Francisca Alves	93
7	Loteamento Ênio de Souza	129
8	Loteamento Lauro Poersh	33
9	Loteamento Gedeon Leite 400	27
10	Loteamento Beco do Jesuíno	49
11	Loteamento Eilo Dourado	236
12	Loteamento da Estrada Campo Novo	14
13	Loteamento Jorge Pereira Nunes, 1135	69
14	Loteamento Tomé Antônio de Souza	60
15	Jardim Renascença	429
	TOTAL	2005

LOTEAMENTOS COM DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

Número	Nome do Loteamento	Número de lotes
1	Loteamento Mariante, Sertão I e II	717
	TOTAL	717

LOTEAMENTO COM DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA EM ANDAMENTO

Número	Nome do Loteamento	Número de lotes
1	Loteamento Quinta do Portal	800
	TOTAL	800

PROCESSOS DE USUCAPIÃO

Tipo	Situação	Locais
Usucapião coletivo	92 lotes regularizados	Vila Operário
Usucapião individual	850 matrículas entregues 191 processos judiciais em andamento 12 lotes com registro individual em andamento	Vila Cruzeiro Esmeralda Dona Malvina Orfanotrófio I Orfanotrófio II São Martinho Alto Erechim Chácara Sperb

Correlata a esse trabalho, importante atuação se dá nas comissões que discutem e aprovam as diretrizes e, posteriormente, os processos de regularização urbanística. A atuação em áreas já ocupadas, bastante consolidadas, o cumprimento das exigências das legislações setoriais que não dialogam entre si, os conceitos jurídicos que se concretizam a partir dos projetos específicos previstos nessas leis, aumentam a complexidade e fazem com que o processo de interpretação da legislação e de construção de conhecimento interdisciplinar seja um desafio constante. Neste particular, a função da PGM na interpretação das leis frente aos casos concretos tem sido relevantíssima para destravar situações que pareciam insuperáveis, para estabelecer os limites jurídicos sustentáveis, bem como para formular as hipóteses de aplicação dos instrumentos existentes. Os pareceres cujas ementas estão a seguir citadas fazem parte dessa importante função desenvolvida pela PGM ao longo dos anos.

PARECERES

Data:	09/09/2014	Nº / Tipo: 1187/2014
Relator:	Maria Etelvina B. Guimaraens	Equipe: PAJM
Origem:	001.030064.12.0	
Interessado:		
Ementa	Implantação de rede elétrica pela Companhia Estadual de Energia Elétrica em assentamentos, loteamentos irregulares e clandestinos. Interpretação dos dispositivos atinentes da Resolução Normativa 414/2010 da ANEEL à luz dos dispositivos constitucionais que tratam da competência dos entes federativos em matéria urbano ambiental. Diferenciação entre solicitação de implantação de rede e anuência com a implantação de rede. Atribuição do poder público enquanto promotor da regularização e sua competência enquanto regulador do uso do solo urbano. Características do Termo de anuência.	

Data:	13/09/2013	Nº / Tipo: 1184/2013
Relator:	Maria Etelvina B. Guimaraens	Equipe: PAJM
Origem:	001.008038.11.2	
Interessado:	Gerência de Regularização de Loteamentos	
Ementa	Regularização de loteamento pelo poder público nos termos do art. 4º da Lei n. 6.766/79 e do Provimento n. 29/2004 da Corregedoria Geral da Justiça/ RS - More Legal III. Lotes que restaram em nome do Município de Porto Alegre poderão ser transferidos aos adquirentes mediante comprovação dos requisitos legais. Possibilidade de titulação em nome do adquirente no caso de comprovação da quitação do contrato. Possibilidade de aplicação dos instrumentos de política urbana para a regularização nos casos de ausência dos requisitos para a transmissão da propriedade. Município desenvolve a política urbana conforme diretrizes gerais fixadas em lei, no exercício de atribuição definida no ordenamento jurídico vigente, quando promove a regularização de loteamento e a regularização jurídica do lote.	

Data:	24/04/2013	Nº / Tipo: 1183/2013
Relator:	Maria Etelvina B. Guimaraens	Equipe: PAJM
Origem:	001.011968.13.3	
Interessado:	Secretaria Especial da Copa	
Ementa	Imóvel público abrangido por Área de Interesse Social para fins de regularização fundiária e ocupado para fins de moradia. Necessidade de desocupação e utilização para implantação de obra pública. Indenização decorrente do direito à moradia. Possibilidade de indenização aos moradores desde que comprovado o preenchimento dos requisitos legais à Concessão de Direito Real de Uso ou à Concessão de Uso Especial para fins de moradia.	

Data:	26/06/2013	Nº / Tipo: 1162/2010
Relator:	Simone Somensi	Equipe: PAJM
Origem:		
Interessado:	ONG Estér Mulher, Associação dos Moradores Acesso P7, Câmara de Vereadores do Município, PARF/PGM e CEEE.	
Ementa	Parcelamento do solo urbano para fins de interesse social. Regularização fundiária de assentamentos de interesse social localizados em área urbana. Instalação da infraestrutura para implantação da rede elétrica. Requisitos. Procedimentos. Possibilidades. Resolução Normativa n. 384/09, da ANEEL. Aplicação do Estatuto da Cidade, da Lei Federal n. 11.977/09 – Minha Casa, Minha Vida, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-Ambiental e legislação correlata.	

Data:	28/11/2009	Nº / Tipo: 1154/2009
Relator:	Vanêscia Buzelato Prestes	Equipe: PUMA
Origem:	Centro de Educação Ambiental Reciclando Vidas e GT Mato Sampaio/ SPM e Demhab	
Interessado:		
Ementa	Vilas Mato Sampaio, Pinto e Divinéia. Área Especial de Interesse Social instituída pela Lei Municipal Nº 8150/98. Procedimentos para regularização e aprovação das edificações. Cadastramento das vias existentes, viabilizando frente para logradouro público oficial. Possibilidade. Precedentes no mesmo sentido. Aprovação de EVU parcial. Possibilidade. Concessão de direito de superfície às famílias que morarão no sobrado. Possibilidade de utilização. Art. 21 e seguintes do Estatuto da Cidade/Lei Federal 10.257/01. Procedimento para registro no Cartório de Registro de Imóveis. Aprovação de projetos arquitetônicos de edificação de interesse social e respectiva concessão do habite-se. Aplicação da Lei Municipal 548/06.	

Data:	18/01/2008	Nº / Tipo: 1145/2008
Relator:	Ana Luisa Soares de Carvalho	Equipe: PUMA
Origem:	2.235397.00.0	
Interessado:	ODILON FRANCISCO WILDNER	
Ementa	Assentamento clandestino em área de risco. Laudo técnico atestando a necessidade de obras de engenharia para eliminação do risco. Obras que incorporam as condições de regularização do parcelamento. Possibilidade. Fiscalização e monitoramento da execução das obras pelo Município. Dever que se impõe ao Poder Público. A responsabilidade civil do Município somente pode ser tratada no plano da omissão. Faute du service. Responsabilidade pela teoria subjetiva que pressupõe o dolo ou culpa.	

Data:	18/01/2008	Nº / Tipo: 1144/2008
Relator:	Vanêscia Buzelato Prestes	Equipe: PUMA
Origem:	004.001280.05.8	
Interessado:	Demhab e SPM	
Ementa	Vila Santa Rosa. Aprovação do projeto urbanístico visando à regularização fundiária. Área inserida em zona de possível de restrição de uso do solo por ser entorno do aeroporto. Curva de Ruído 2. Estudos que ainda estão sendo desenvolvidos pela ANAC e que não foram formalizados. Ocupação existente desde 1976. Lei Federal Nº 7565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica) e Portaria Nº 1141/GM5 de 1987. Análise da legislação federal incidente. Possibilidade de aprovação do projeto urbanístico, pois não se trata de nova utilização, mas de regularização fundiária. Na análise de eventual incidência do Art. 46 Lei Federal 7565/86. Direito à indenização por se tratar de ocupação pré-existente na impossibilidade de permanência no local. Sugestão de envio de comunicado à ANAC, com base no novo zoneamento já recebido pela municipalidade, considerando tratar-se de regularização jurídica e registrária da gleba e não autorização para novas construções ou utilização da área.	

Data:	28/07/2005	Nº / Tipo: 1116/2005
Relator:	Vanêscia Buzelato Prestes	Equipe: PUMA
Origem:	02.299827.00.0	
Interessado:	Departamento Municipal de Habitação - Demhab	
Ementa	Inteligência do art. 77 do PDDUA. Dispositivo que estabelece compensação para a realização da desafetação em bem de uso comum. Princípio da compensação ambiental. Necessidade de laudo para demonstrar a existência do dano, inclusive para hipóteses novas. Dispositivo não aplicável para as áreas inseridas no Programa de Regularização Fundiária à época da entrada em vigor do Plano Diretor, por força do que dispõe o §2º do art. 77.	

Data:	13/02/2004	Nº / Tipo: 1095/2004
Relator:	Vanêsa Buzelato Prestes	Equipe: PPL
Origem:	02.209605.00.6	
Interessado:	Núcleo de Regularização de Loteamentos/PGM e Associação dos Moradores da Vila Viçosa	
Ementa	Regularização Fundiária. Passivo ambiental das cidades brasileiras. Necessidade de desenvolver projetos que impliquem na melhoria das condições ambientais do local. Regularização de loteamentos. Inaplicabilidade da Resolução Conama 303/02. Situações historicamente consolidadas. A aplicação da Resolução Conama 303/02 ocorre a partir da sua publicação. Precedentes na PGM. Parecer nº 1090/04. Aplicação da metragem de área de preservação permanente prevista na época da implantação do loteamento. Possibilidade do órgão ambiental motivadamente indicar metragem maior ou menor em projetos de regularização fundiária, analisada a situação fática concreta.	

Data:	08/04/2002	Nº / Tipo: 1050/2002
Relator:	Roberta Irber Redel	Equipe: Assessoria Especial
Origem:	02.269757.00.2; 02.283623.00.8 e 02.264010.00.4	
Interessado:	Secretaria de Planejamento Municipal – SPM	
Ementa	Loteamentos irregulares e clandestinos. Regularização via gravame de AEIS. Possibilidade de utilização do instituto da urbanização progressiva na regularização de loteamentos que necessitam de obras de macrodrenagem. Aplicação do Decreto nº 11.637/96, alterado pelo Decreto nº 11.806/97. Requisitos e procedimentos.	

Data:	11/11/1998	Nº / Tipo: 1002/1998
Relator:	Juliano da Costa Stumpf	Equipe:
Origem:	02.079682.98.7	
Interessado:	Sérgio Octávio Sauer	
Ementa	Propriedade. Indenização.Reivindicação. Usucapião. Não deve ser indenizado, em razão de alargamento de via pública, o particular que não conta mais com o direito de reivindicar o bem imóvelface ao decurso do tempo de mais de vinte anos de posse justa do município sobre a área. Para adequada e formal transferência do domínio da área possuída pelo município, é necessário o ajuizamento da ação de usucapião, pois só assim terá a Administração Pública condições e regularizar a sua propriedade. A transcrição no Registro de Imóveis depende de título hábil.	

Data:	31/12/1996	Nº / Tipo: 961/1996
Relator:	Sérgio Volker	Equipe: PAJM
Origem:	01.032738.96.0	
Interessado:	Secretaria do Governo Municipal – SGM	
Ementa	Desapropriação. A existência de posse "ad usucapionem", por vários anos, gera a desvalorização do valor do imóvel em relação ao proprietário, devendo os possuidores serem citados no processo expropriatório. Os possuidores têm direito a indenização. Instrumento adequado para a regularização fundiária da Vila Cristal.	

Data:	03/12/1996	Nº / Tipo: 954/1996
Relator:	Vanêscia Buzelato Prestes	Equipe: CAJ
Origem:		
Interessado:	Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB	
Ementa	Vilas situadas em áreas particulares. Possibilidade do Município implantar a infraestrutura necessária. Habitação popular como histórica política pública no Brasil, merecedora da tutela estatal. Possibilidade de utilização de verba orçamentária para regularização. Sugestão de procedimentos que resguardam a ação administrativa.	

Data:	24/05/1996	Nº / Tipo: 934/1996
Relator:	Ana Cristina Tópor Beck	Equipe: PPDP
Origem:	001.020561.96.2	
Interessado:	Departamento Municipal de Habitação	
Ementa	Áreas doadas à municipalidade, em observância à regra constante da Lei do parcelamento do solo. Bens de uso comum do povo. Desafetação. Possibilidade jurídica. Verificado que tais áreas nunca cumpriram, de fato, com a destinação lhes dada inicialmente, pela lei, o processo de desafetação somente estará regularizando situação já consolidada no mundo dos fatos, sem causar prejuízos à comunidade acerca de sua eventual desutilização. Existência de norma legal expressa disciplinando a matéria: art 2º, § 2º, L. C. nº 242/91. Estudo de viabilidade urbanística dos programas de regularização fundiária, pelo Conselho do Plano Diretor, criado pela L. C. nº 43/79 e regulamentado pelo decreto nº 6964/79, relativamente à viabilidade da desafetação. Desnecessidade. Em que pese seja da competência exclusiva desse órgão a análise e deliberação quanto aos padrões urbanísticos de projetos e programas, a existência de norma legal expressa impondo a desafetação de áreas dessa natureza, a atribuição desse órgão fica relegada a segundo plano.	

Data:	02/05/1996	Nº / Tipo: 931/1996
Relator:	Armando da Costa Domingues	Equipe: PUMA
Origem:	002.268120.00.0	
Interessado:	Antonio Justo Roldão	
Ementa	Regularização de loteamento clandestino. Incidência da Lei Complementar nº 140/86. Atendimentos aos requisitos legais. Interpretação do artigo 2º da referida norma legal.	

Data:	23/11/1995	Nº / Tipo: 901/1995
Relator:	Maria Etelvina B. Guimaraens	Equipe: CAJ
Origem:	1.011082.92.5	
Interessado:	União das Associações de Moradores de Porto Alegre	
Ementa	Loteamento aprovado e implantado antes da edição da Lei Federal 6766/79. Aplicação da Lei Compl. n. 140/86, referente a regularização de loteamentos. Encaminhamento a registro da planta aprovada.	

Data:	15/09/1995	Nº / Tipo: 879/1995
Relator:	Laura Antunes de Mattos	Equipe: PAJM
Origem:	02.212957.00.4	
Interessado:	Casemiro de Souza	
Ementa	Loteamento clandestinamente implantado. Imóvel originado em desmembramento anterior à vigência da Lei complementar nº 43/79 e Lei nº 6.766/79. Promessa de doação de área pelo proprietário que não efetivou-se. Ausência de fundamento legal para a exigência da doação eis que a mesma não mais externa a vontade do proprietário. Possibilidade de regularização do loteamento pelas disposições da Lei Complementar nº 140/86, não sendo da essência desta regularização, a doação.	

Data:	05/07/1994	Nº / Tipo: 818/1994
Relator:	Cyntia Assumpção Pohlmann	Equipe: EAJ
Origem:	02.271694.00.1	
Interessado:	Marcelo Mainioeri Coutinho	
Ementa	A Lei Complementar 140/86 é lei de regularização que já contém os requisitos mínimos a serem atendidos para tanto. O espírito da lei é justamente a regularização independente de padrões urbanísticos postos.	

3. Principal Inovação

A prática inovadora consiste nos seguintes aspectos:

1. Procuradores municipais, afeitos à defesa do fisco, dos procedimentos de licitação dentre outras tarefas estruturantes da administração pública, incluírem nas suas atribuições legais ajuizar ações em favor de terceiros, em matéria de regularização fundiária nas áreas decorrentes das demandas do Orçamento Participativo (OP), tendo procuradores especializados nesta área de atuação;
2. PGM integrar-se e coordenar grupos de trabalho que aplicam os instrumentos urbanísticos e ambientais na perspectiva da regularização fundiária;
3. PGM articular com registro de imóveis, Corregedoria da Justiça, Ministério Público e outros interlocutores as estratégias para superar os impasses e buscar a regularização fundiária na sua plenitude (urbanística, jurídica e registraria);
4. A estrutura da PGM incorporar equipe técnica que atua na regularização fundiária de modo interdisciplinar;

5. PGM liderar e desenvolver estudos na perspectiva horizontal da administração pública em matéria de direito social (direito à moradia), pensando o direito a partir de sua dimensão sistêmica, produzindo interpretações para temas antes não tratados pela administração pública.

4. Processo de implantação da prática

1. Em 1994, foi aprovada a lei municipal nº 7433/94 que previu nas atribuições dos procuradores municipais atuar na defesa dos interesses dos cidadãos e entidades municipais necessitados, em questões relativas a regularização fundiária de terrenos urbanos, fornecendo orientação jurídica promovendo ações, contestando, reconvidando e recorrendo.
2. Em 1996, foi criado o Núcleo de Regularização de Loteamentos. Neste período, foram criadas as AEIS – áreas especiais de interesse social, regra urbanística que possibilita o tratamento diferenciado no regime urbanístico para glebas ocupadas. O gravame de AEIS no plano diretor é requisito para as regularizações objetivadas. As primeiras regularizações de loteamentos são desta época, porém ainda com pouca escala. (Em 2003, o Loteamento Vitória foi o precursor).
3. Em 2006, foi criada a Gerência de Loteamentos pelo Decreto nº 15.432/06, com a lotação de engenheiro para atuação nos levantamentos topográficos e projeto urbanístico de cerca de 4.000 lotes, instrumentos necessários à regularização; nesse período, a PGM contratou topografia para aumentar o atendimento à regularização.
4. Em 2013, foi criada a Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária (PARF), unificando a assistência jurídica e a regularização de loteamentos. Novos instrumentos previstos na Lei 11.977 eliminaram obstáculos e criaram facilidades às regularizações coletivas, foco atual da PARF. Nesse período outra contratação foi realizada, incluindo a realização de projeto urbanístico de regularização fundiária, além de levantamento planialtimétrico da ocupação.
5. Ainda, no âmbito do Município e com a presença da PGM, foram criadas comissões de aprovações dos projetos de regularização fundiária. Há um trabalho interórgãos com o exame da drenagem, das restrições urbanísticas e ambientais, da extensão de água, entre outros requisitos, que fazem parte do processo de regularização.

6. A PARF também aciona os loteadores e demais responsáveis pelos loteamentos clandestinos e irregulares para que cumpram suas obrigações. E, ao mesmo tempo, trabalha na regularização. Já houve casos de comunidades depositarem valor em juízo correspondente aos lotes, que foi liberado para a própria comunidade fizesse as obras. Também houve casos em que foi possível firmar termo de ajustamento de conduta com o loteador, este assumindo a tarefa da regularização em etapas, com acompanhamento par e passo pela PGM/POA. O exame é feito diante a necessidade do caso concreto. Atualmente, esta prática de acompanhamento da obrigação foi adotada nos processos judiciais em fase de execução de sentença. Município, Ministério Público e Judiciário acompanham o processo por etapas, com realizações de audiências previamente programadas em que as partes levam ao conhecimento dos atores os trabalhos concluídos, o que não foi possível concluir, apresentando os problemas, e, juntos, são pensadas soluções para os entraves e previstos encaminhamentos.

5. Fatores de sucesso

1. A atuação permanente, continuada e realizada por carreira de estado da administração pública dá credibilidade, garante a continuidade e possibilita que o tema perpassse governos, pois a complexidade do processo de regularização é grande e não se cinge a 4 anos.
2. O acréscimo das atribuições legais dos procuradores foi o modo de fazer com que os advogados públicos também tenham atribuição para representação e defesa da cidadania, nos processos de acesso à terra; não era tradição a atuação de procuradores municipais nesses processos, representando uma profunda mudança de paradigma. Tal acréscimo propiciou a criação da estrutura e a evolução na sua atuação, a fim de atender a finalidade pretendida.
3. A atuação interdisciplinar permite romper a barreira das linguagens herméticas e possibilita a construção de novas sínteses, dialogando com a complexidade de um processo de regularização que trabalha com algo que estava fora do mundo jurídico. A perspectiva de resgate de cidadania só é possível quando o fio condutor se mantém e nas atuações interdisciplinares esse fator se evidencia. Essa interdisciplinaridade se dá na constituição da PARF com profissionais de outras áreas e nas comissões municipais que aprovam os projetos de regularização que são executados e posteriormente levados a registro.

4. A articulação com as comunidades envolvidas, que identificam a PGM e os procuradores como seus advogados para buscar o direito à moradia, para buscar o que é seu, foi e é fator fundamental.



Reunião das diversas Secretarias do município para estabelecer diretrizes urbanísticas e ambientais dos projetos contemplados para regularização em Porto Alegre.
Foto: Luciano Lanes/PMPA

5. A gestão que foi feita pela PGM por um determinado período e a consolidação de estrutura interórgãos para aprovação das diretrizes e dos projetos de regularização hoje existentes, da qual a PGM agora faz parte, dão suporte jurídico para que os técnicos possam ter tranquilidade para a tomada de decisão que difere do comando/controle tradicional na Administração Pública. Decisões concertadas precisam ser motivadas, analisam o caso concreto, consideram a sustentabilidade. E esses elementos é que são cotejados nos casos concretos. A compreensão e debate destes princípios norteadores da decisão administrativa à luz dos casos concretos têm sido tarefa constante da PGM nos órgãos colegiados, a fim de subsidiar a tomada de decisão.
6. A segurança jurídica dos procedimentos adotados para soluções não convencionais proporcionou confiança e deu suporte para os demais profissionais do Poder Público atuarem de forma a romper paradigmas e apontarem soluções para o que não estava previsto no sistema pensado e construído para a cidade formal. Também deu credibilidade externa com os demais atores envolvidos no processo de regularização fundiária

e daqueles que tem por função fiscalizar os atos da administração pública (registradores, órgãos de classe, Defensoria Pública, Ministério Público Estadual e Federal, Tribunal de Contas e Poder Judiciário), criando-se uma rede de contatos e atuação integrada.

6. Dificuldades encontradas

1. Quebra de paradigma com a própria advocacia municipal. No início, houve um debate se regularização fundiária poderia ser atribuição de procuradores municipais, pois existe a defensoria estadual e está-se representando terceiros no processo judicial e administrativo. A conclusão foi pela possibilidade de atuação, com base na competência municipal suplementar, haja vista que o direito à moradia, cuja regularização fundiária é espécie, é competência municipal. A Associação dos Defensores Públicos do RS ajuizou Adin contra a lei, e esta não foi conhecida por falta de legitimidade ativa. Todavia, nos votos os Desembargadores entraram no mérito, dando conta da evolução das funções da administração pública, sobretudo da municipal, a partir da Constituição de 1988. Atualmente, PGM/POA e Defensoria Pública do RS mantêm parceria institucional para o ajuizamento das ações individuais e participam de grupos de trabalho em que dividem tarefas na execução de políticas públicas de regularização fundiária.
2. Complexidade e morosidade do processo de regularização. A lei é feita para as situações usuais, a irregularidade se dá na anormalidade. A escala da irregularidade, de milhares de pessoas e não de situações isoladas, não é compreendida como passivo das cidades, mas como problemas individuais. Uma das funções do Estatuto da Cidade foi trazer instrumentos para quebrar este paradigma, pois a ordem urbanística atualmente é direito difuso.
3. Ao longo dos anos de atuação, a PGM/POA deparou-se com dificuldades das mais variadas ordens. Processo judicial que não trata de causas coletivas (as usucapiões são morosas, envolvem uma série de atos processuais e cartoriais, e a seguir naquele modelo, a escala de resultados seguiria baixa, sem alcançar o necessário impacto nas cidades brasileiras e em Porto Alegre). Registros de imóveis que não tinham o Livro Real atualizado e para as ações necessário identificar os proprietários; juízes que não aceitavam a gratuidade destas ações, porque a PARF não é Defensoria Pública, etc. Com o registro de imóveis, diversas foram as situações: sentenças transitadas em julgado que não eram registradas; complexidade dos registros (a

PARF passou a encaminhar também os registros, não bastava entregar a sentença para as pessoas, pois no registro de imóveis praticamente era outra tramitação); não aceitava a gratuidade para abertura de matrícula. Uma das formas de superar os apontamentos, foi cadastrar as vias que de fato já existiam, expedindo um Decreto. A compreensão dos apontamentos gerou superações das impossibilidades apontadas. Não basta a lei garantir o direito o procedimento precisa viabilizar o usufruir deste.

4. Também os Provimentos More Legal foram sendo modificados a partir dos problemas encontrados, das novas situações decorrentes dos processos em andamento e das leis supervenientes. Já estamos no More Legal IV. No início, grande discussão foi travada com os registradores que exigiam o pagamento de emolumentos para registros dos loteamentos via More Legal. Ações judiciais foram propostas com este propósito, mandados de segurança impetrados contra a ordem do juiz que mandava registrar gratuitamente. As impugnações eram expedidas como se loteamento formal fosse, muito embora o embasamento legal no Provimento. As exigências cartorárias para registro tinham como fundamento os princípios registrais, que na maioria das vezes não tinham como ser aplicados nos casos propostos. Somente com decisão judicial quebrando estes princípios é que se consegue o registro, ainda hoje, muito embora a previsão de que estes procedimentos deveriam se dar apenas em âmbito registral, sem envolvimento do Poder Judiciário, sendo este mero chancelador dos atos.
5. No âmbito do Município, as divergências, incertezas, dúvidas e desconfianças geraram um vasto rol de problemas que necessitaram ser superados para possibilitar a aprovação de projetos urbanísticos de regularização fundiária de interesse social. Foi necessário desenvolver um trabalho de convencimento legal e jurídico com cada área e setores envolvidos, daí gerando o que se denomina de atuação interdisciplinar e interórgãos.

7. Atuais etapas

Atualmente, a equipe vem desenvolvendo projetos que visam a aplicação dos novos instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei Federal nº 11.977/09, que são a demarcação urbanística e legitimação de posse. O enfoque é a regularização coletiva da ocupação.

A demarcação urbanística nada mais é do que o levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da sua ocupação. Quebra-se o pa-

radigma de regularização por matrícula. Agora, o que vale é a ocupação em si e o perímetro que ocupa no espaço. Cabe ao indutor do processo de regularização fundiária e ao registrador as adequações registrais necessárias para a adequação desta realidade ao título. Já a legitimação de posse é o ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse. A principal consequência da outorga pelo Poder Público Municipal será a possibilidade de conversão desse título em propriedade, por simples requerimento ao Registro de Imóveis, passados 5 anos do registro do título. Segundo previsão legal, estas etapas são realizadas em âmbito administrativo, junto aos órgãos municipais e registro de imóveis, sem necessitar de um processo judicial. Ocorre então, o reconhecimento da propriedade imobiliária de interesse social por ato administrativo e registral.



Matrículas do Loteamento Vila Pedreira foram entregues em 07 de março de 2016. Regularização obtida via Provimento More Legal. Foto: Ivo Gonçalves/PMPA

Além disso, ainda há um remanescente considerável de processos cuja tramitação se desenvolveu sob o enfoque do Provimento More Legal da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e que serão concluídos com base neste procedimento, que prevê a simplificação dos atos cartorários para registro de parcelamento do solo em áreas de situação consolidada. Também há ações de usucapião individual em tramitação que necessitam de acompanhamento até o trânsito em julgado e consequente registro do mandado.

Os fluxos desenvolvidos para atuação com este instrumento já foram definidos. Adotamos o processo administrativo digital, ou seja, se faz tudo de modo eletrônico e neste formato é enviado ao registro de imóveis.

Abaixo os fluxos já implantados no processo eletrônico:

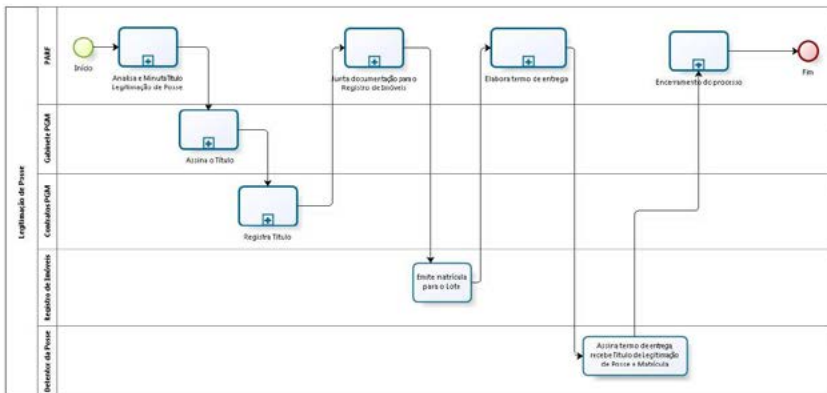


Figura 1 Visão Geral

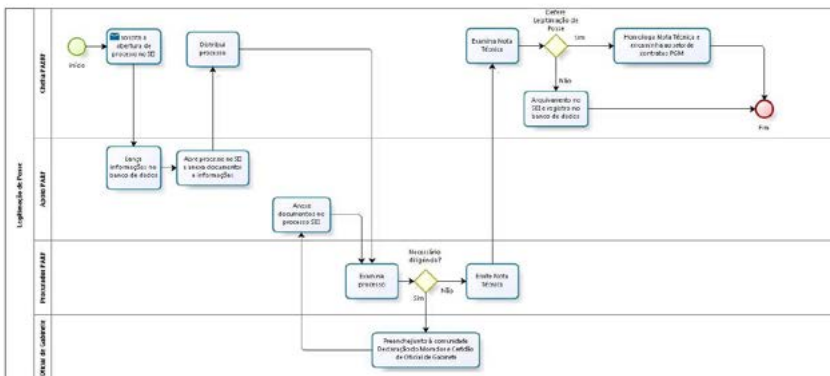


Figura 2 Análise Minuta

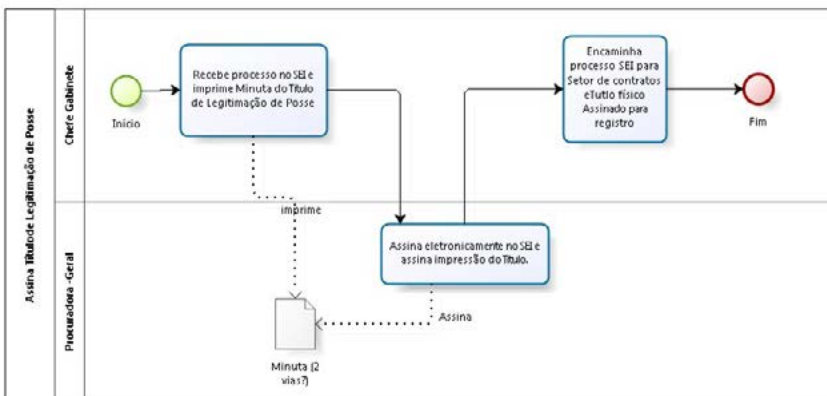


Figura 3 Assina Título

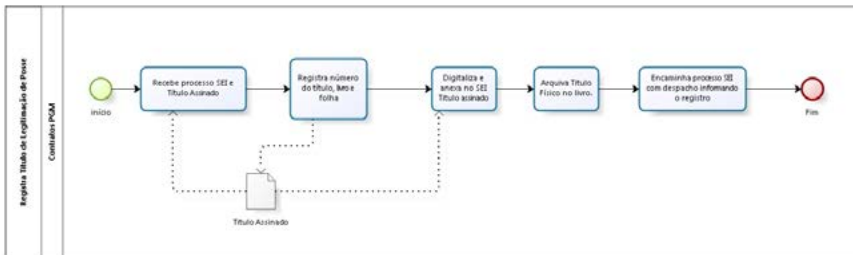


Figura 4 Registra Título

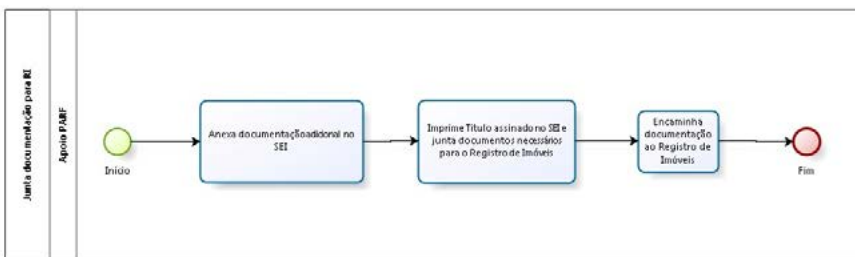


Figura 5 Documentação para RI

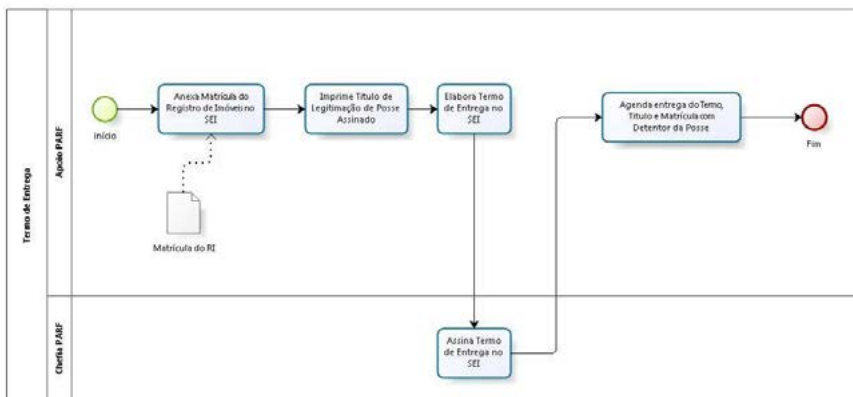


Figura 6 Termo de Entrega

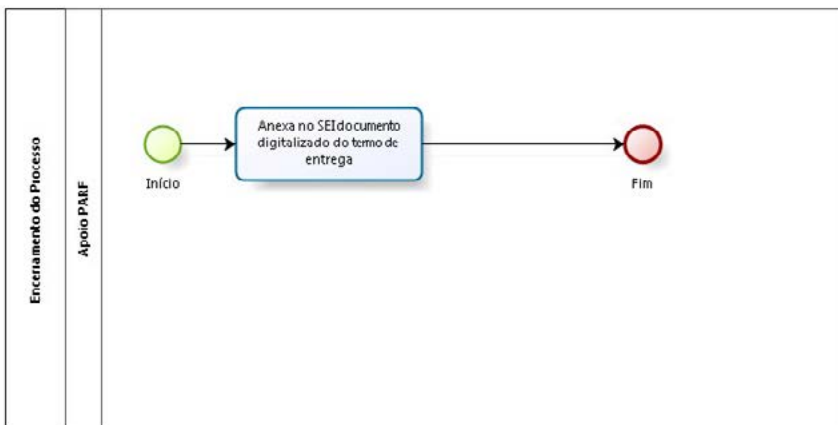


Figura 7 Encerramento do Processo

8. Recursos

Os recursos materiais a seguir descritos são utilizados pelos procuradores, equipe técnica, estagiários, assessoria comunitária que atuam na PARF.

a) Equipe:

Procuradoria Jurídica formada por 3 procuradores, 1 assessor técnico, um agente comunitário, 2 assistentes administrativos e 3 estagiários, acrescida do auxílio permanente da GEAR (Gerência de engenharia e arquitetura) que tem 02 engenheiros, 01 arquiteto e 01 estagiário.

b) Equipamentos:

Computadores: 14

Impressoras: 07

Scanners de alto desempenho: 01

c) Softwares e sistemas utilizados:

e-PGM: sistema de controle de processos judiciais e administrativos da PGM (integra-se com o SEI)

SEI: processo eletrônico administrativo utilizado no Município de Porto Alegre. Os fluxos desenvolvidos para legitimação da posse e legislação urbanística foram desenhados para utilização neste sistema Banco de dados de Loteamentos Clandestinos e Irregulares Autocad

d) Outros recursos:

Veículo próprio com motorista para visita aos loteamentos e comunidades, obtido por medida compensatória em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em parceria com o Ministério Público; Equipe de engenharia e arquitetura para apoio técnico.

e) Parcerias:

Parceria com Sinduscon e outras entidades para produção de material gráfico sobre loteamento irregulares dirigido à população Parceria com a Defensoria Pública para ajuizamento de ações individuais de usucapião.

f) Orçamento:

R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ano para estudos técnicos em regularização fundiária (objetiva estudar a diminuição de área de preservação permanente, na forma prevista na Lei 11.977).

Referências bibliográficas

1. **Lei Municipal de Porto Alegre nº 7433** – Cria a assistência jurídica municipal junto a Procuradoria- Geral do Município, cria cargos e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/1994/744/7433/lei-ordinaria-n-7433-1994-cria-a-assistencia-juridica-municipal-junto-a-procuradoria-geral-do-municipio-cria-cargos-e-da-outras-providencias?q=7433>
2. **Íntegra dos Pareceres** Disponível em www.pgm.prefpoa.com.br
3. **Artigo publicado no Juris Plenum Direito Administrativo de dezembro de 2015** – “O usucapião como instrumento de políticas públicas municipais para regularização fundiária: o caso do município de Porto Alegre e as indagações sobre a nova forma não judicial do usucapião.

Acessibilidade à Cultura e ao Lazer nos Espaços Públicos

Por

Cláudia Bordallo Bertoni¹

Resumo

Busca-se neste artigo fazer algumas considerações sobre o acesso da população em geral a cultura e ao lazer, as condições econômicas e sociais da população e a falta de segurança como razão de não fruição ideal destes espaços. O papel dos municípios, usando como exemplo a cidade de Porto Alegre, atuando como gestores do uso pela população destes espaços e como garantidores direitos fundamentais de acesso à cultura e lazer e segurança.

Considerar como fator importante no direito à acessibilidade além de obstáculos físicos as disparidades sociais e econômicas existentes nas cidades, assim como a devida manutenção e segurança destes espaços.

Inegável o fato de que a segurança (ou falta dela) influencia de forma direta na fruição por parte da população dos espaços públicos destinados a apreciação e/ou divulgação da cultura e práticas de lazer, visto que nestas áreas transitam uma diversidade de pessoas, com condições sociais até mesmo opostas.

Palavras-chave: Acessibilidade – Lazer e cultura – Segurança – Insegurança

1. Introdução

Pensa-se que o estudo da acessibilidade se restringe a pessoas portadoras de algum tipo de necessidade, deixando-se muitas vezes de fora a avaliação de fatores externos que comprometem a acessibilidade de toda população.

A criação de ambientes públicos de lazer e /ou apresentações ou manifestações culturais, deve levar em consideração um sério estudo para sua implantação, manutenção e segurança.

Atualmente vivemos numa política de corte de recursos financeiros e uma elevada ascendência da violência e, em razão disso, faz-se necessário repensar a acessibilidade na sua forma mais ampla para que estes locais cumpram com seu papel junto a comunidade e não sejam conhecidos somente como locais de risco.

O poder público deve cada vez mais legislar e realizar trabalhos buscando melhorias de iluminação e revitalização de espaços públicos destinados a cultura e ao lazer. Para tanto deve avaliar o caso individualmente, levando em consideração a característica local e a população que deverá ser atingida.

2. Ações do Município de Porto Alegre

Porto Alegre, no ano de 2006, realizou oficinas em parceria com a socie-

¹ Advogada, Especialista em Direito Público pela Universidade Luterana do Brasil, Advogada do Núcleo das Práticas Jurídicas da Faculdade CNEC Gravataí/RS, Brasil, e-mail: bertoni.voy@terra.com.br

dade, com representantes do poder público, empresários e comerciantes, com o objetivo de “pensar” a revitalização da área central de Porto Alegre. O evento teve como um dos patrocinadores/apoiadores o Ministério das Cidades.

A criação destas oficinas fez parte do projeto intitulado Viva o Centro que objetivava a revitalização e um melhor aproveitamento da região central do município com o seguinte plano de diretrizes:

“PROMOÇÃO DA IMAGEM - Reverter a imagem negativa gerada pela degradação do ambiente urbano, à falta de segurança e à marginalização social, recuperando, fortalecendo e difundindo a identidade histórica, social e cultural do setor.”

QUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO URBANO - Recuperar, proteger e difundir o patrimônio cultural, arquitetônico e urbanístico, reforçando o Centro Histórico como principal referencial turístico e cultural da cidade. Melhorar a qualidade ambiental para garantir a integração social e o pleno desenvolvimento de suas atividades.

FORTALECIMENTO DA DINÂMICA FUNCIONAL - Revitalizar as atividades econômicas, turísticas, culturais e residenciais, fortalecendo o Centro Histórico como o bairro da diversidade econômica e social.”²

Neste encontro verificou-se entre vários pontos sobre o acesso a área central que a segregação social e econômica (trabalhadores informais e mendicância), degradação ambiental e falta de segurança tem forte impacto sobre o desuso das opções culturais e de lazer da região central do município.

Dito isto, podemos afirmar que a acessibilidade ao lazer e a cultura na sua forma mais ampla está diretamente influenciada por fatores externos, tão presente quanto as barreiras físicas (obstáculos), problemas com transporte urbano, circulação, manutenção física do espaço (conservação), paisagismo (arborização), estão presentes problemas causados pela falta de iluminação e questões de segurança relacionadas também a apropriação irregular.

Embora este encontro tenha sido realizado no ano de 2006 os problemas persistem, e não só para acesso ao espaço cultural e de lazer da área central do município como espaços públicos de todo o estado.

No ano de 2014, com o mesmo objetivo, foi criado o grupo para revitalização do Parque Sain'tHilaire:³

“Um grupo de trabalho constituído de servidores de Porto Alegre e de Viamão foi criado com o objetivo de revitalizar o Parque Saint'Hilaire. Reunindo técnicos das secretarias municipais do Meio Ambiente e de Segurança, da Procuradoria-Geral do Município, departamentos municipais de Habitação (Demhab) e de Água e

2 http://www2.portoalegre.rs.gov.br/vivaocentro/default.php?p_secao=133

3 http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p_noticia=169925&CRIADO+GRUPO+PARA+REVITALIZAR+PARQUE+SAINT%92HILAIRE

Esgotos (Dmae), além de funcionários da prefeitura vizinha, o grupo irá focar o trabalho na segurança e no melhor aproveitamento da área localizada entre os dois municípios para o uso público de lazer.”

Como no encontro realizado em 2006 o grupo buscou alternativas para melhorar o uso pela comunidade do espaço público já existente a fim de aprimorar a qualidade de vida através do lazer.

A Carta Magna traz como direito fundamental, entre outros, o direito a cultura e ao lazer (art. 5)⁴ cabendo ao Poder Público (Estados, DF e municípios) legislar e possibilitar ao cidadão a fruição destes direitos.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 23 determina:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

4 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A mesma preocupação e o mesmo objetivo estão presentes no Estatuto das Cidades:

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

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

(...)

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

Art. 3o Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.”

Infelizmente é fato que novas ações para melhorias no que diz respeito ao acesso a cultura e lazer está relegada a um segundo plano, não fazendo parte das prioridades do Poder Público. Tal fato gera uma desigualdade de oportunidades e fruição de áreas e serviços, ficando a população excluída do acesso a cultura e lazer, não exercendo assim o direito que lhes é constitucionalmente garantido.

No que se refere a cultura o gestor deve fomentar um plano, um sistema público de acesso para uma efetiva participação da população.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre determina que o município tem o dever de promover para o exercício da cidadania o direito, entre outros, à educação, ao lazer e ao usufruto dos bens culturais e segurança.

Dos Direitos e Garantias dos Municípios e do Exercício da Cidadania

SEÇÃO I

Das Disposições Preliminares

Art. 147 - O Município deve promover, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e da Lei Orgânica, o direito à cidadania, à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, ao usufruto dos bens culturais, à segurança, à previdência social, à proteção da maternidade e da infância, à assistência aos desamparados, ao transporte, à habitação e ao meio ambiente equilibrado.

A manutenção do espaço tem grande importância como facilitador do acesso. A condição física da área (recuperação predial) arborização, iluminação entre outros são fatores importantes no controle do espaço e sensação de segurança. Um local bem cuidado, apropriado para a visitação evita a apropriação por pessoas interessadas na prática de delitos, práticas de violência, prostituição etc.

Havendo manutenção e segurança evita-se também a depredação do patrimônio local.

Um estudo apresentado para o Ministério da Cultura de Lisboa – Portugal (Gabinete de Planejamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais) no ano de 2010 pelo escritório Augusto Mateus & Associados (Sociedade de Consultores Ltda) demonstrou que:

“As iniciativas e projectos de cariz cultural funcionam como um elemento útil e pró-activo de qualificação e capacitação das populações num quadro específico de favorecimento da coesão económica e social suportado por formas de equidade mais orientadas pela construção de um futuro com maior igualdade de oportunidades, pelos hábitos de fruição que ajudam a criar e pela igualdade de oportunidades que propiciam.

As estratégias de desenvolvimento local que acolhem explicitamente elementos de identidade cultural suscitam a concertação de esforços de diferentes organismos e instituições públicos e privados e contribuem para o aumento da

coesão social desses territórios, ou seja, a valorização, reutilização e animação do patrimônio histórico e cultural trazem maior probabilidade de sucesso as estratégias econômicas.”⁵

3. A importância da Iluminação na Acessibilidade

A fruição dos espaços culturais e de lazer são exercícios de cidadania, mas infelizmente, em razão do quadro político e social do país estes espaços não são valorizados. Há um desatendimento por parte da política urbana resultando no total abandono de diversas áreas.

Cabe ao Poder Público instrumentalizar dentro de suas possibilidades formas de garantir à segurança e incentivar a população na fruição de seus direitos aumentando assim a qualidade de vida da região.

No ano de 2015 a Prefeitura de Porto Alegre, iniciou obras de iluminação em praças e parques da cidade. A idéia do projeto segundo a Prefeitura municipal é iluminar 29 praças de Porto Alegre:

“(…)

O Parque Mascarenhas de Moraes será o primeiro a receber nova iluminação pela importância do espaço para a região. “É um parque tradicional da zona Norte, que ocupa uma área de 18,3 hectares e onde existe, além de uma reserva ecológica, campo de futebol, cancha de bocha, pista de patinação, quadras de futebol e vôlei e churrasqueiras. É um espaço de lazer e convivência fundamental para a comunidade”, (...)

O contrato para a execução das obras prevê a conclusão dos serviços em todos os 29 parques e praças até o fim do ano. O valor é de R\$ 2,3 milhões. O investimento segue um trabalho já iniciado nos parques Farroupilha (Redenção), Moinhos de Vento (Parcão) e Marinha do Brasil, que busca revitalizar a iluminação para qualificar esses espaços públicos. Em 2014, 107 praças da Capital receberam 1.941 novos pontos de iluminação, com um investimento de R\$ 4 milhões.

O fato é que o indivíduo não deve ser afastado dos espaços de lazer e/ou cultura em razão do medo ou da sensação de insegurança. A iluminação tem papel importante no afastamento desta sensação. Lugares mal preservados e pouco iluminados favorecem a ocupação inapropriada que conflita com a fruição de outros usuários, restringindo o acesso local somente aos marginalizados ou a determinados grupos sociais.

Estes espaços entregues ao abandono acabam por ser de uso exclusivo para a prática de atos de violência, ao vício, prostituição e conhecidos como áreas de risco para a sociedade.

5 www.gepac.gov.pt/.../04-o-sector-cultural-e-criativo-em-portugal-sumario-pdf.aspx

4. Considerações finais

O crescimento das cidades, a situação econômica vigente, cortes de recursos financeiros e investimentos públicos, falta de segurança e a elevada sensação de insegurança ocasiona uma limitação da participação popular nos espaços públicos destinados a atividades culturais e de lazer.

Para que esta limitação não ocorra deve haver uma concentração de esforços de diferentes instituições (públicas ou privadas) para que o cidadão tenha seu direito de uso garantido.

O lazer e a cultura estão diretamente ligados a qualidade de vida da qual a população não pode ser privada em razão da falta de investimentos que ocasionam uma exclusiva fruição da área por determinados grupos em detrimento de outros ou até mesmo o total abandono. Vasta literatura assim como estudos já realizados comprova que a qualidade de vida tem resultados positivos não só na saúde como no resultado das mais diversas atividades que este indivíduo exerce ou virá a exercer.

A acessibilidade não pode ser vista como algo somente material, visto que é influenciada por sensações como o sentimento de insegurança ou até mesmo pela falta de atratividade causada por um local não revitalizado. Para que o local público tenha essa destinação, ou seja, de um difusor cultural e de bem estar deve haver por parte do poder público uma preocupação de proporcionar dentro destes espaços uma coesão social, com a valorização e correta utilização do mesmo, que pode ocorrer com a interação do setor público com o privado, como se demonstrou através do exemplo das oficinas realizadas no município de Porto Alegre. Sabe-se que a conservação e a correta utilização dos espaços beneficiam igualmente o fruidor e o entorno da região.

Referências bibliográficas

1. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm – Acesso em 08/07/2017.
2. **www.gepac.gov.pt/.../04-o-sector-cultural-e-criativo-em-portugal-sumario-pdf.aspx** – Acesso em 12/07/2017.
3. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto das Cidades – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
4. **Lei Orgânica Do Município De Porto Alegre**. <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022938.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsiirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SEC-T1=TEXT> – Acesso em 13/07/2017.
5. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm – Acesso em 13/07/2015.
6. LIMA D.M.M.C. **A violência urbana e a sensação de insegurança nos espaços públicos de lazer das cidades contemporâneas**. Geonexões, ano I, volume II, 2015.

7. **Prefeitura entrega obras de iluminação em parque da zona Norte.** http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smov/default.php?p_noticia=183238&PREFEITURA+ENTREGA+OBRAS+DE+ILUMINACAO+EM+PARQUE+DA+ZONA+NORTE – Acesso em 15/07/2017.
8. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS Projeto Viva o Centro.** http://www2.portoalegre.rs.gov.br/vivaocentro/default.php?p_secao=133 – Acessos em 10/07/2017 e 11/07/2017.
9. **Projeto de Revitalização do Parque Sain'tHilaire.** http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p_noticia=169925&CRIADO+GRUPO+PARA+REVITALIZAR+PARQUE+SAINT%92HILAIRE – Acesso em 11/07/2017.
10. **Viva o Centro, Oficinas.** http://www2.portoalegre.rs.gov.br/vivaocentro/default.php?reg=2&p_secao=21 Acessos em 10/07/2017 e 11/07/2017.

Sociedade, a crise das tradicionais funções do parlamento e os Protestos Populares no Brasil desde 2013

Por

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira¹

Márcia Rosa de Lima²

Resumo

Este trabalho analisa duas das principais funções do parlamento: legislativa e de controle, que estão relacionadas às características históricas do Estado. Todavia, no contexto da sociedade global, diante dos protestos populares no Brasil desde 2013, o parlamento deveria retomar a sua função originária como lócus de debate político e busca de consensos.

Palavras-chave: Função legislativa – Função de controle – Parlamento – Protestos populares – Sociedade

1. Introdução

O tema do parlamento é extremamente relevante, pois acredita-se que são as estruturas políticas organizadas e bem delineadas, de acordo com a realidade social, que podem trazer a convivência harmoniosa em uma sociedade. A convivência harmoniosa não significa ausência de conflitos ou descontentamentos, mas a expressão das divergências como pressuposto inicial para o consenso.

O objetivo é examinar as funções do parlamento com foco nos protestos populares no Brasil desde 2013, avaliando se os protestos populares ocorridos nas ruas significam a insuficiência de local adequado para o debate político, para demonstração de preferências e formação de consensos. Questiona-se se a função do parlamento não é cumprida de modo suficiente em razão de outras funções que lhe ocupam na atualidade.

Foi adotada a nomenclatura parlamento, exatamente porque é a mais abrangente e denota sua função originária de discussão e debates. A questão é: se outras funções do parlamento foram se destacando ao longo da sua história, na mesma medida a sociedade perdeu um lócus para debate e reivindicações setoriais?

Não é pretensão justificar a existência de apenas uma função do parlamento, mas reconhecer a existência simultânea de várias funções, de acordo com o modelo de Estado de Direito adotado. Examina-se se a função de conduzir os

1 Mestre e Doutora em Direito do Estado - Procuradora do Município de Porto Alegre – Professora do IPA Metodista de Porto Alegre. Diretora-Geral da Escola Superior de Direito Municipal.

2 Mestre e Doutora em Direito - Procuradora do Município de Porto Alegre – Professora da IMED Porto Alegre.

debates sociais não está de tal forma diminuída que não restou à sociedade senão protestar nas ruas.

Em relação ao contexto dos protestos populares, percebe-se um momento de necessidade de transformação das instituições, diante de uma sociedade hoje global, que funciona em rede, em que o próprio Estado não responde às inquietações sociais. Nesse contexto, o parlamento, como espaço de pluralidade, não deveria se atualizar e incrementar sua função como lócus de debate político acolhendo as manifestações dos atores sociais?

2. Função Legislativa do Parlamento, especialmente no Estado de Direito Liberal

Função é a ação natural e própria de qualquer coisa³. Portanto, ação própria de um órgão estatal, aquilo que deve ser e aquilo que será realizado. Uma função do Estado pode ser compreendida como fim ou tarefa correspondente a uma necessidade coletiva ou como atividade com características próprias, manifestação do poder político⁴.

Segundo Jorge Miranda, as funções do Estado são a legislativa, a governativa, a jurisdicional, a administrativa e a técnica, sendo que as três primeiras são monopólio do Estado, enquanto que a administrativa e a técnica podem, com o consentimento do Estado, ser desenvolvidas⁵.

A função legislativa, na doutrina de Jellinek, é a realização dos fins jurídicos e culturais do Estado por meio de regras abstratas, devendo ser examinada historicamente, pois dependerá sua relevância e seu conteúdo da estrutura do poder político⁶. Assim, antes do iluminismo e do período das revoluções liberais, a força da lei era relativamente pequena, e a lei não se confundia com o Direito objetivo⁷.

Com as Revoluções Liberais, a lei, no século XIX, é comando geral e abstrato porque estava inserida em uma visão de sociedade de indivíduos livres e iguais, homogênea e bem-estruturada frente ao poder, com limites apenas na razão, pois a Constituição não é entendida como parâmetro de validade da lei⁸. Montesquieu, no Espírito das Leis, foi hábil, pois ao invés de indicar à França um modelo a ser seguido, descreve de forma elogiosa a realidade inglesa, em que havia um parlamento representativo com função legislativa, enquanto na França o parlamento

3 Conforme dicionário da Língua Portuguesa, disponível em <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=fun%EA%E3o> Acesso em 10.10.2014.

4 MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V, p. 07-09.

5 MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V, p. 12-13.

6 Nesse sentido MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V, p. 12-3 e p. 128, citando Castanheira Neves.

7 Conforme adverte MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V, p. 129.

8 MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V, p. 130.

era uma corte judiciária, bem como registrar os editos reais. Na idéia clássica, a representação está ligada à separação de poderes e à organização constitucional estabelecida com base nas revoluções liberais⁹.

Seguindo-se a lição de Locke, a idéia é a de indelegabilidade da função legislativa¹⁰. O poder Legislativo, na separação de poderes é considerado o poder supremo por Locke, ainda que limite esse poder ao controle da sociedade política:

“Embora numa sociedade política constituída sobre suas próprias bases e agindo de acordo com sua própria natureza, ou seja, para a preservação da comunidade, não possa haver mais de um único poder supremo, que é o legislativo, ao qual todos os demais são e devem ser subordinados, contudo, sendo ele apenas um poder fiduciário para agir com vistas a certos fins, cabe ainda ao povo um poder supremo para remover ou alterar o legislativo quando julgar que este age contra-riamente á confiança nele depositada¹¹.”

O princípio da separação dos poderes resultou na supremacia do parlamento, acentuada por razões políticas, eis que dava lugar à expressão do povo, pela representação¹². A relevância da legislação como fonte do Direito, é assentada no Estado de Direito Liberal, no contexto da separação dos poderes¹³.

O papel da lei, que é referida com certa veneração pelos liberais, é delimitar a liberdade dos indivíduos, a fim de tornar possível a coexistência das suas liberdades, bem como estabelecer pautas para atuação dos órgãos estatais. A lei, que deve ser a expressão da justiça descoberta pela razão, e da expressão da vontade geral, de caráter declarativo, deve ser geral, abstrata e igual para todos¹⁴. Por isso que, tendo em vista a relevância da lei como instrumento de realização do Estado de Direito, a função legislativa do parlamento deve atender aos princípios da legalidade, igualdade e justicialidade que concretiza o Estado de Direito Liberal.

Até a crise do Estado de Direito Liberal clássico, no fim do século XIX e já no século XX, o parlamento se destacou pela sua função legislativa, eis que a lei era a base da realização da igualdade e da liberdade dos cidadãos. Os parlamentos foram exigidos como forma de realizar determinadas idéias políticas, mas logo despertaram críticas quanto à sua forma, com o que se buscou aperfeiçoar o sistema

9 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 4ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 61-63.

10 Conforme adverte FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 4ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 114-115.

11 LOCKE, John. Dois Tratados sobre o Governo. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 517-518.

12 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 4ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 118.

13 O que não significa o mesmo que separação de funções, conforme TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 982-6.

14 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Estado de Direito e Constituição. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo, Saraiva, 1999, p. 19-22.

de representação nos parlamentos¹⁵. O problema da representação, que é conceito jurídico e não político, é que se procura uma forma pela qual alguém se expressa pelos demais de forma pura e segura, o que é uma impossibilidade¹⁶.

Refira-se que, com o intuito de aperfeiçoar o parlamento, a partir no final do século XIX, os parlamentos tiveram alteração na sua estrutura política, nos Estados Unidos cedendo poder a seus comitês que estão sujeitos aos seus presidentes¹⁷ e, na Inglaterra, parecendo-se menos com uma assembléia legislativa e mais como um corpo que registra os decretos governamentais¹⁸. Na Inglaterra, o domínio do parlamento britânico foi uma convicção popular natural, diferente da desconfiança que as pessoas têm, em geral, nos parlamentos continentais¹⁹.

O exagero de importância atribuída ao Legislativo no Estado de Direito Liberal clássico, todavia, precedeu sua decadência, tendo em vista a dificuldade de assumir tantas atribuições, bem como diante da universalização do sufrágio²⁰ e do surgimento das massas como força política²¹. Também foi fator de crise para os parlamentos a idéia de que o Estado deveria intervir no domínio econômico e social²².

Segundo Jellinek, a tarefa mais importante dos parlamentos seria o controle permanente do governo, examinando a legalidade e a conveniência de seus atos; entretanto, os parlamentos não cumprem esta tarefa, ou o fazem de modo imperfeito, por exemplo, com base nas faculdades de controle político dos ministros e na participação da administração financeira²³.

Ademais, a visão da função legislativa como exclusividade do parlamento está de acordo com os pressupostos do Estado de Direito Liberal. Todavia, diante da crise deste modelo de Estado relacionada à necessidade de aumento de atribuições do executivo, torna-se necessário repensar a idéia da indelegabilidade da função legislativa ou pelo menos estabelecer limites mais condizentes com o novo modelo de Estado²⁴.

15 JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p.73.

16 JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 73-74.

17 JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p.59-60.

18 JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 61-62.

19 JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p.63.

20 A ampliação do sufrágio, a introdução da representação proporcional, seriam formas de tornar mais úteis às instituições estatais, especialmente nos Estados em que o parlamento não se funda sobre uma base democrática mais ou menos ampla, conforme JELLINEK. Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p.63

21 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 4ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 120-121.

22 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 4ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 121.

23 JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p.78-79.

24 CAMPOS, Francisco. *Lei e regulamento – Matéria reservada a competência do poder legislativo – limites do poder regulamentar – direito e garantias individuais*. Revista Forense. Rio de Janeiro, ano 50, v. 146, p. 75-76, mar./abr 1953.

Portanto, é possível perceber, hoje, diante das constantes mudanças sociais, que a lei não consegue acompanhá-las no seu mesmo tempo, não respondendo adequadamente às demandas da sociedade. Portanto, a realidade não parece contribuir para alterar o panorama de crise da função legislativa que vem desde o século XX.

3. Função de Controle do parlamento no Estado de Direito Contemporâneo

A partir do século XX, emerge a necessidade de um Estado voltado para a solução de questões sociais, que se acompanha do prevaletimento do voluntarismo jurídico. O Direito se desvincula de uma justiça eterna, e passa para a vontade humana, isto é, para a lei, como ordem, conforme lições de Hobbes e, mais tarde, Kelsen, cujo pensamento é o fundamento deste modelo de Estado legalista. O Estado não encontra limites jurídicos anteriores à Constituição e esta é vista como ordenação do Poder para determinados fins, reconhecendo os direitos humanos sem apoio transcendente, mas apenas na proclamação de caráter constitutivo pelo próprio Estado²⁵.

Nesse contexto, o papel do executivo é enaltecido como administrador e a lei passa a ser definida pela forma considerando-se como tal alguns atos sem normatividade, e não necessariamente emanados do Poder Legislativo, em que se delega o poder de legislar de forma permitida expressamente pela Constituição ou não. Apontam-se, como exemplo, os regulamentos autônomos, permitidos na França, independentemente de delegação²⁶.

Diante desse quadro, o parlamento perde sua relevância política baseada na função legislativa eis que a própria lei perde seu papel de fundamento do modelo de Estado. Segundo Clèmerson Merlin Clève, o Estado liberal não significa adoção da democracia, bem como o Estado social, que é o Estado das prestações e da intervenção, o que torna ampliada a função do executivo, e pode ou não tornar-se totalitário²⁷. De fato, as primeiras tentativas de estruturação de um Estado preocupado com aspectos sociais no início do século XX tornaram-se experiências totalitárias e só após a Segunda Guerra foi possível conciliar os princípios de respeito à liberdade e aos direitos individuais com a sujeição do Estado ao Direito em um modelo de Estado qualificado como democrático e social.

25 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Estado de Direito e Constituição. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo, Saraiva, 1999, p. 41-45. Nesse contexto se insere a ideia de constituição dirigente conforme a obra de CANOTILHO, J.J. Gomes. Constituição Dirigente e vinculação do legislador. Coimbra: Almedina, 1982.

26 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Estado de Direito e Constituição. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo, Saraiva, 1999, p. 55-57.

27 CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2000, p. 40-41.

O parlamento, portanto, perde o monopólio da função legislativa, que é também do executivo (governo), tendo em vista a necessidade de serem cumpridas todas as atribuições que são dadas pelo Estado de Direito Social. Todavia, a função legislativa do executivo passa a ser limitada exatamente pelo controle do parlamento²⁸.

A função de controle do parlamento na Alemanha é essencial ao desenvolvimento do princípio democrático, eis que é tarefa constitucional o exame dos atos da administração, inclusive os atos normativos. Explica-se também a importância do controle pelo parlamento tendo em vista as atribuições do executivo no modelo de Estado Social adotado expressamente pela Lei Fundamental de Bonn de 1949. Acerca da necessidade da função de controle no modelo de Estado atual da Alemanha, Hesse é claro ao apontar uma nova configuração na noção de Estado de Direito:

“A transformação do Estado, que esse desenvolvimento produz (comparar supra, número de margem 9), afeta não só a maneira da formação da unidade e vontade política, como ela é característica para a democracia moderna. Essa elevou-se sobre seu quadro tradicional como ‘administração intervencionista’ e tornou-se, em grande medida, ‘administração protecionista’. Ela tem de exercer, doravante, tarefas de configuração, assistência social e previsão planificadora ampla, atrás das quais ficam amplamente, em significado, as ‘intervenções’ tradicionais pontuais – motivo pelo qual as formas do Direito Administrativo ‘clássico’, orientadas, de preferência, por ordem de proibição, demonstram-se, muitas vezes, também como insuficientes para dominar juridicamente a realidade alterada. Junto às formas clássicas de estabelecimento de direito e execução colocam-se, por conseguinte, em medida crescente, novas formas do tornar-se ativo estatal, como a ‘lei-medida’ que, em número e significado, já sobrepujou amplamente a lei clássica, o plano e a concessão de prestação que, sobretudo na formação de subvenção, determina, em grande medida, a problemática moderna. Significado crescente ganha atuação administrativa cooperativa em forma de contratos e acordos entre administração e particulares.”²⁹

A função de controle também é predominante no Estado de Portugal, em que se destaca o caráter da função legislativa como não sendo exclusividade do parlamento atualmente. Conforme Canotilho, a função legiferante da Assem-

28 Como exemplo, no direito português não há dúvida que são órgãos legislativos a Assembleia da República, o Governo e as assembleias legislativas regionais de Açores e da Madeira, sendo a primazia da Assembleia da República, diminuída apenas por causa da integração comunitária, conforme MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V, p. 173-182.

29 HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Trad. Luís Afonso Heck de Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Porto Alegre: Fabris, 1998, p. 174.

bléia da República – AR – não é mais seu monopólio, ainda que tenha reserva de certas matérias³⁰. De outro lado, a função de controle (ou de inspeção ou de fiscalização) é uma das atribuições mais importantes no Estado de Portugal e são considerados atos típicos de controle³¹: a) perguntas e interpelações (que um deputado ou grupo parlamentar pode fazer ao governo), b) inquérito (para obter informações necessárias ao exercício do controle), c) petições (recebidas de cidadãos) e d) moções de censura (de iniciativa parlamentar, em que põe e, jogo a responsabilidade política do Governo). Além disso, a função do Parlamento em Portugal não se restringe ao controle político, mas também ao controle no sentido da fiscalização. Veja-se:

“A função controlante da AR é mais extensa do que a função de controlo político do Governo. A AR exerce uma vasta função fiscalizadora (cfr. Art. 162.º) que vai desde o controlo do cumprimento da Constituição e apreciação dos actos de Governo (de que já se falou) até à fiscalização dos estados de necessidade constitucional (cfr. Arts. 19.º e 161.º/1 e m). De registrar ainda o controlo financeiro das contas do Estado (art. 162.º/d) e a apreciação dos relatórios de execução dos planos nacionais (art. 162.º/e).”³²

Na Espanha, o parlamento, denominado Cortes Generales, tem sua função de controle expressa na Constituição (CE). Entende-se o parlamento como aquele onde reside a representação popular³³ e por isso a função de controle é vista como decorrência da função representativa³⁴. Veja-se sobre a função de controle:

“La función de control aparece entre las funciones expresamente atribuidas a las Cortes Generales por el artículo 66.2 CE. A través de esta actividad continuada, la Cámara detecta y aísla los aspectos programáticos incumplidos por el Ejecutivo, transmitiendo a la opinión pública las deficiencias y carencias observadas en el funcionamiento de la Administración y de los servicios públicos. Al analizar la situación actual del control parlamentario se ha distinguido entre control por el parlamento y control en el parlamento. Mientras el primero se materializaría en actos que expresan la voluntad de la Cámara, el segundo se operaría a través de diversas actividades de los diputados – o de los GGPP –,

30 CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, sd., p. 551.

31 CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, sd., p. 552-554.

32 CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, sd., p. 555.

33 CALLEJÓN, Francisco Balaguer et alii. Derecho Constitucional. Madrid: Tecnos, 1999, Vol. II, p. 384.

34 Conforme MOLAS, Isidre. Derecho Constitucional. Madrid: Tecnos, 1998, p. 129: “La primera de las funciones de las Cortes Generales es la función representativa. De ella se derivan precisamente todas las otras funciones. La Constitución describe de forma global las competencias y actividades de las Cortes Generales: ‘Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno, y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución’ (CE 66.2). en consecuencia, las Cortes Generales realizan las siguientes funciones:”

como medios al alcance de la minoría que pueden y deben activarse, incluso, contra la voluntad de la mayoría, y entre los que se incluirían las interpelaciones, las preguntas y las solicitudes de información.”³⁵

Portanto, percebe-se pela análise exemplificativa, que a função de controle é prevalente no parlamento segundo a configuração do Estado Democrático de Direito previsto nas Constituições da Alemanha, Portugal e Espanha. Seria possível também verificar que na Constituição de 1988, há inúmeros dispositivos que regulam as funções de controle do Congresso Nacional³⁶.

4. Função de lócus de debates na sociedade global e os protestos populares

Importa lembrar, de início, que o primeiro parlamento estruturado como tal, desde suas origens, é o parlamento inglês³⁷. De fato, por volta de 450dc, depois da decadência do Império Romano, com os seus soldados saindo da ilha, e com os ataques de tribos vindas da Escócia, dos saxões vindos do Mar do Norte e da tribo germânica dos anglos, a Inglaterra foi sendo dividida em pequenos reinos, em constantes guerras entre si. Iniciada lentamente a fase de influência do cristianismo pelos enviados de Roma, por volta de 829, o rei Egbert podia ser considerado o líder da confederação de sete reinos, que se congregavam no “Witan”, um conselho dos reis anglo-saxões. Esse “Witan” é a origem do Parlamento inglês moderno, com função primordial de debate e aconselhamento mútuo³⁸.

Desde o início da evolução do Parlamento Inglês, até uma das fases mais decisivas, quando deixa de ser conhecido por Witan e passa a ser Parliament, sempre está presente a função inicial de lócus de debate, ainda antes de qualquer função legislativa³⁹. Veja-se o acordo firmado no verão de 1215, selado pelo rei em 19 de junho com os barões que eram membros do grande conselho (Witan), intermediado pelo Arcebispo Stephen Langton, que percebeu o descontentamento dos barões feudais com as tiranias do rei John e foi levado a efeito para evitar uma guerra civil e que ficou conhecido como carta dos barões ou Magna Carta. A intenção inicial não era criação de benefícios ao povo ou mesmo proteção em relação à tributação, antes foi a limitação do rei diante do descontentamento dos

35 CALLEJÓN, Francisco Balaguer et ali. Derecho Constitucional. Madrid: Tecnos, 1999, Vol. II, p. 392.

36 Não apenas nos arts. 44 e seguintes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mas uma análise específica poderia afastar o objeto principal de reflexão neste artigo.

37 Ver, para mais, OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. Origens e Funções do Parlamento Inglês. Atualmente no prelo. 2014.

38 HIBBERT, Christopher. The Story of England. London: Phaidon, 1992, p. 31 a 33.

39 Ver também, no sentido de que a função legislativa não foi a primeira dos parlamentos, em TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 960.

membros do Wittan – o nome Parliament foi reconhecido logo após a morte do Rei John em 1216⁴⁰.

A partir daí o modelo de parlamento foi sendo utilizado e ainda hoje uma das funções originárias, fundada no princípio democrático, é a implementação de um espaço de debates e de expressão. Nesse sentido essa função lhe é atribuída no Brasil, pela Constituição de 1988, especialmente no art. 58 que trata do trabalho das comissões em deliberar, realizar audiências públicas, etc.

Da mesma forma, Isidre Molas, na Espanha, destaca a função como “ sistema de diálogos”. Veja-se:

Las Cortes Generales son el órgano del pluralismo político, por ello, su funcionamiento está basado en el debate obligado de todos los temas y en la posterior adopción de las decisiones por mayoría. Por tanto, adquiere un especial interés el sistema de diálogos establecido, que del antiguo diálogo entre diputados ha pasado a ser un diálogo entre grupos y partidos. Como afirma LEIBHOLZ: ‘Esta radical modificación en la estructura del parlamento actual, es una consecuencia del hecho de que en el transcurso del siglo, la clásica democracia representativo-parlamentarista ha ido siendo sustituida paulatinamente por el moderno Estado de partidos, asentado en la democracia de masas’⁴¹.

Portanto, resta inequívoca a função do parlamento como lócus de debate das questões sociais mais relevantes, desde sua origem até a configuração atual, com expressa previsão constitucional e como decorrência do Estado Democrático de Direito. Todavia, no Brasil, essa função não tem sido destacada pelos meios de comunicação, que sistematicamente, de um lado, revelam as faltas de parlamentares e, de outro, não noticiam o trabalho de debates realizado no Congresso Nacional. Nesse sentido, as insatisfações sociais são continuamente expostas na mídia, sem resposta expressa pelo parlamento.

Nesse contexto, no Brasil de 2013 foram organizados os chamados protestos populares, por volta de junho, com repercussão midiática e organizados essencialmente por meio das redes sociais. A última vez que o Brasil havia visto tal movimentação popular havia sido no impeachment do então Presidente Collor⁴².

A reflexão que parece adequada é sobre eventual relação entre as funções do parlamento com estes protestos populares. Nesse sentido, mesmo as movimen-

40 HIBBERT, Christopher. The Story of England. London: Phaidon, 1992, p. 68.

41 MOLAS, Isidre. Derecho Constitucional. Madrid: Tecnos, 1998, p. 130.

42 Conforme disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013, acessado em 19 out.2014: “Os protestos no Brasil em 2013, também conhecidos como Manifestações dos 20 centavos, Manifestações de Junho ou Jornadas de junho, foram várias manifestações populares por todo o país que inicialmente surgiram para contestar os aumentos nas tarifas de transporte público,17 18 principalmente nas principais capitais. São as maiores mobilizações no país desde as manifestações pelo impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello em 1992,19 20 21 , e chegaram a contar com até 84% de simpatia da população.22”

tações anteriores, eis que já em vigor o regime constitucional de 1988, podem ter as mesmas relações. Se existe no Estado Democrático de Direito um órgão específico, que é o parlamento, com função própria de debater as grandes questões sociais e se os debates são essencialmente plurais, porque o próprio parlamento foi surpreendido com os protestos populares? Parece-me que falta, sensibilidade dos parlamentares com o resgate da sua função essencial de acolher, em seu lócus, os debates sociais, ouvindo as maiorias e as minorias. Também se faz necessária eventual alteração regimental que possa regular tais debates, com respostas efetivas aos pleitos, bem como publicação de tais debates. Nesse sentido, os meios de comunicação devem ser chamados a atuar ao lado do parlamento, visibilizando os debates institucionalizados.

Veja-se que a ideia de institucionalizar os debates não significa entender que os protestos populares são ilegais ou ilegítimos, mas é a institucionalização que permite respostas legislativas ou administrativas do Estado institucionalizado, que é, ao fim, o objetivo dos próprios protestos populares.

Essa ideia da relação entre protestos populares e os partidos políticos institucionalizados no parlamento como condutores dos protestos não é comum, mas é possível de ser encontrada em noticiário⁴³, em que se culpa uma minoria do parlamento “por dirigir os protestos”. Não foi isso que se viu no Brasil. Na verdade, houve de fato uma lacuna de liderança, que pode ter sido a causa de não ter se mantido no cenário político⁴⁴.

Resta claro que o parlamento não participou da formação inicial dos protestos, nem acolhendo em seu local os debates, nem com a participação ao longo das manifestações. Interessante notar que várias notícias davam conta de que os organizadores dos protestos pediam que ninguém carregasse bandeiras de partidos nos protestos, como de fato aconteceu. Não somente os partidos e o parlamento não participaram, com foram “impedidos” pela regra social de participar.

De outro lado, ao final, na análise das consequências dos protestos populares, alguns entendem que não houve mudança institucional ou nas políticas públicas, referindo que não houve resposta do parlamento⁴⁵, outros entendem que

43 Veja-se, como exemplo, a notícia de que: “O primeiro-ministro da Turquia, Recep Tayyip Erdogan, afirmou, em um discurso televisionado no domingo [2/6], que os distúrbios ocorridos na última semana em cidades como Istambul e Ancara têm três culpados: o principal partido da oposição, o Partido Republicano do Povo; “elementos extremistas”; e as redes sociais.”. Disponível em http://observatoriodaimprensa.com.br/news/view_ed749_governo_culpa_redes_sociais_por_protestos Acessado em 17.10.2014.

44 Segundo José Luiz Bica de Melo, professor de teorias sociológicas e políticas na Unisinos: “Um movimento que não estabeleça espaços de representação não acarreta efeitos políticos. A falta de liderança, que era a força do movimento, acabou sendo também a sua fraqueza.” Disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/eleicoes-2014/noticia/2014/10/o-que-sobrou-dos-protestos-de-junho-de-2013-4613638.html> acessado em 15 out. 2014.

45 Assim, conforme se vê: “Segundo Marco Aurélio Nogueira, “do ponto de vista político, não saímos do lugar”. “O parlamento ficou surdo, os governos também. Não houve nenhuma mudança nas políticas públicas”. As manifestações, diz ele, “mudaram a dinâmica do processo político brasileiro, mas não foram capazes de completar essa mudança”. Em outras palavras,

o principal Poder de Estado a cumprir uma agenda de trabalho em resposta aos protestos, foi o legislativo, seja votando leis como arquivando⁴⁶.

Por certo, deve-se tomar atenção com a produção legislativa que serve apenas como forma de apaziguar reivindicações populares, chamado “direito simbólico” “cuja finalidade é gerar na opinião pública a sensação de que algo está sendo feito”, conforme o Dimitri Dimoulis⁴⁷. Ao contrário, a ideia não é que, diante dos protestos populares, o parlamento destaque sua função legislativa, mas faça uma crítica interna no sentido de implementar instrumentos de ampliação de sua função como lócus de debate.

O que se percebe, portanto, é que o parlamento não participou ativamente da formação dos protestos e nem acolheu as discussões e reivindicações sociais. Os parlamentares assistiram, sem participar da movimentação social, ainda que sendo considerados representantes do povo.

E mais, encerrados os protestos populares, o parlamento continuou sem albergar debates públicos quanto à vontade social, mas, apressadamente, em geral no regime de urgência, aprovou e arquivou atos legislativos, como se o cumprimento da função legislativa bastasse ao seu desempenho.

5. Conclusões

Diante da análise das funções do parlamento em perspectiva histórica, percebe-se algumas fases distintas: a) uma primeira fase inicial, em que, na sua origem inglesa, o parlamento tinha função precípua de local de debates entre barões e aconselhamento do rei, sendo esse o modelo de criação de vários parlamentos continentais europeus, b) já com a formação dos Estados Modernos, o modelo de Estado de Direito Liberal concedeu papel fundamental ao parlamento, atribuindo-lhe função legislativa em uma concepção de que a lei geral, abstrata e justa era a forma de preservar as liberdades individuais e a igualdade dos cidadãos; c) em outra fase, percebeu-se uma crise do modelo de Estado de Direito Liberal, com conseqüente diminuição da relevância do parlamento, surgindo alternativas que predominantemente tornaram-se totalitárias, e logo a seguir, d) uma fase percebida em Estados

após junho, as massas inegavelmente se tornaram um importante ator político, mas ainda lhe faltam as ferramentas para tirar suas bandeiras do papel.” Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/06/140612_saldao_protestos_junho_jf_kb, acessado em 19 out.2014.

46 Veja-se, por exemplo, conforme disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013 acessado em 19 out.2014: “ Em resposta, o governo brasileiro anunciou várias medidas para tentar atender às reivindicações dos manifestantes^{32 33} e o Congresso Nacional votou uma série de concessões (a chamada “agenda positiva”)^{34 35 36}, como ter tornado a corrupção como um crime hediondo, arquivado a chamada PEC 37 e proibido o voto secreto em votações para cassar o mandato de legisladores acusados de irregularidades.³⁷ Houve também a revogação dos então recentes aumentos das tarifas nos transportes em várias cidades do país, com a volta aos preços anteriores ao movimento.^{38 39 40 41}

⁴²”

47 DIMOULIS, Dimitri. Manual de Introdução ao Estudo do Direito.4ªed. São Paulo: RT, 2011, p. 261.

Contemporâneos europeus como Alemanha, Espanha e Portugal, e poder-se-ia dizer também no Brasil, em que o parlamento assume a função de controle, principalmente do executivo, pois este passa a desempenhar tantas atribuições, inclusive a função legislativa, que passa a requerer um órgão – legislativo – a controlá-lo.

Nessa análise, surge uma questão: e o Brasil? O Congresso Nacional não tem demonstrado, pelos meios de comunicação, à sociedade, que está desempenhando especialmente o seu papel mais originário de lócus de debate social, local em que são ouvidas as maiorias e as minorias, como requer o conceito democrático.

Nesse contexto, os protestos populares no Brasil de 2013, assim como outros ocorridos na vigência da Constituição de 1988, ocorreram ao largo do parlamento. A instituição democrática do Estado, que pretende representar o povo e ser o local de debates populares, foi, inclusive, proibida de participar dos protestos, por meio dos partidos políticos em alguns casos. Os protestos ocorrem fora, inclusive contra a própria instituição parlamentar.

Portanto, essa reflexão acerca dos protestos populares é dirigida ao parlamento, que deve, sob pena de risco democrático, retomar suas funções, especialmente sua função mais originária, razão própria de sua criação: o lócus do debate social. E debate com voz para as maiorias e especialmente para as minorias.

Referências bibliográficas

1. CALLEJÓN, Francisco Balaguer et al. **Derecho Constitucional**. Madrid: Tecnos, 1999, Vol. II.
2. CAMPOS, Francisco. **Lei e regulamento – Matéria reservada a competência do poder legislativo – limites do poder regulamentar – direito e garantias individuais**. Revista Forense. Rio de Janeiro, ano 50, v. 146, p.72. mar./abr 1953.
3. CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, sd.
4. CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2000.
5. DIMOULIS, Dimitri. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**. 4ªed. São Paulo: RT, 2011.
6. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001.
7. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo, Saraiva, 1999.
8. HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck de Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Porto Alegre: Fabris, 1998.
9. HIBBERT, Christopher. **The Story of England**. London: Phaidon, 1992.
10. JELLINEK, Georg. **Reforma y Mutacion de la constitucion**. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
11. LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o Governo**. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
12. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V.
13. MOLAS, Isidre. **Derecho Constitucional**. Madrid: Tecnos, 1998.
14. OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. **Origens e Funções do Parlamento** Inglês. Atualmente no prelo. 2014.
15. TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Acesso a regularização fundiária: conceito, dimensões e instrumentos

Por

Elaine Adelina Pagani¹

Resumo

A regularização fundiária trata-se de um importante instrumento para subsidiar as políticas públicas urbanas capaz de possibilitar o exercício do direito social à moradia de populações que habitam assentamentos informais. Nesse sentido, os processos de regularização fundiária apresentam possibilidades, mas também limites específicos em face das peculiaridades sociais, culturais, geográficas, políticas e legais de cada localidade e comunidade para a sua implantação, implementação e conclusão do processo. Diante disso, cada situação concreta requer tratamento diferenciado no processo de regularização fundiária.

Palavras-chave: Regularização fundiária – Acesso – Dimensões – Instrumentos – Política públicas

1. Marcos jurídicos da regularização fundiária

A expressão “regularização fundiária” ganhou muita relevância, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, a qual dispôs no Título VII – Da ordem Econômica e Financeira – o Capítulo II, que elenca as diretrizes da Política Urbana.

O Estatuto das Cidades – Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 – ao regulamentar os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabeleceu os instrumentos de gestão democrática das cidades e de regularização fundiária contribuindo para consolidar a regularização fundiária como uma das principais diretrizes da política urbana no Brasil. Entretanto, vale lembrar que antes da promulgação do Estatuto das Cidades, diversos municípios brasileiros, não obstante as dificuldades encontradas em face da ausência de lei federal regulamentadora da política urbana, promoveram regularizações fundiárias em seus territórios. Um bom exemplo é o município de Porto Alegre que a partir de 1989 rejeitando o modelo de expulsão social até então adotado, funda o Programa de Regularização Fundiária em 1990, com vista a qualificar o espaço urbano ocupado por assentamentos informais mediante intervenções urbanísticas associadas a titulação jurídica das posses. Para tanto o município utilizou a Concessão de direito real de uso, usucapião urbana para fins de moradia e as Áreas Especiais de Interesse Social como instrumentos jurídicos e urbanísticos para implementar o Programa de Regularização Fundiária.

1 Mestra em Direito pela PUCRS. Presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS. Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade CNEC Gravataí.

Betânia de Moraes Alfonsin demonstra que:

“Rejeitando esse modelo de expulsão da população pobre para a periferia, o governo recém empossado em 1989 vai encontrar na afirmação do direito humano à moradia, associado ao direito à cidade, uma poderosa definição estratégica para a ação governamental. A idéia de remoção é totalmente abandonada e um Programa de regularização fundiária é fundado, virando do avesso a política habitacional do município: ao invés da remoção de favelas, o governo passa a investir na qualificação do espaço ocupado por esses assentamentos, através de intervenções de urbanização combinadas a processos jurídicos de titulação das posses.”²

Mas, de forma mais efetiva, foi a partir da entrada em vigor do Estatuto das Cidades que uma sequência de ações foram firmadas, incluindo programas, projetos e leis, visando implementar as políticas de regularização fundiária para mudar a triste realidade brasileira em relação ao montante de assentamentos irregulares no seu território. Convém esclarecer que serão analisados apenas alguns dos instrumentos legais considerados marcos jurídicos da regularização fundiária brasileira, todavia, importante ressaltar a Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001 e a Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004, como integrantes da base jurídica brasileira para a regularização fundiária. Pois, a pós a Constituição de 1988 o Estado brasileiro passou a contar com uma nova visão sobre o direito de propriedade, direito à moradia e ao direito à cidade e isso implicou na concepção e alteração de uma série de leis nacionais, bem como na criação de diversos programas e práticas de planejamento e gestão do território com vista a regularização.

Inicialmente, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, o Governo Federal passou a enfrentar, de forma inédita, os problemas dos assentamentos irregulares no Brasil, mediante a instituição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em que a regularização fundiária passou a ser tratada em todas as suas dimensões.³ Essa política de regularização fundiária plena tem o propósito de concretizar o direito social à moradia para as populações que vivem em assentamentos informais, urbanizar e integrar os assentamentos à cidade formal. Para fins de concretizar esses propósitos foi promulgada a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005⁴, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social –

2 ALFONSIN, Betânia de Moraes. Urbanizador Social: emergência de um novo paradigma para a democratização do acesso à terra em Porto Alegre. In: DAMÁSIO, Cláudia. (Org.). Urbanizador Social: da informalidade à parceria. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006. p. 32.

3 No decorrer deste trabalho serão tratadas as dimensões que um processo de regularização fundiária abrange. Valer dizer que quando um processo de regularização fundiária abrange todas as suas dimensões é denominado de regularização fundiária sustentável.

4 O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social representa uma grande conquista para a sociedade brasileira como um meio legal para a proteção e efetivação do direito à moradia dirigido a população de baixa renda, além de representar também a retomada do setor de planejamento habitacional pelo Governo.

SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Referida lei, com quatros anos de existência, revela ser um importante instrumento de proteção para a efetivação do direito social à moradia, especialmente para as populações de menor renda, mediante a implantação e implementação de políticas de regularização fundiária. Pois, na forma do inciso I do Art. 2º um dos objetivos da lei é viabilizar o acesso a terra urbanizada e a habitação digna e sustentável, nesse sentido, vale frisar que o acesso a terra urbanizada implica regularização fundiária.

Na sequência, foi promulgada a Lei 11.481, de 31 de maio de 2007, que entre outras disposições, também prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União. A Lei 11.481/2007 representa um grande avanço no ordenamento jurídico brasileiro com relação ao reconhecimento e a segurança da posse, a proteção e a efetivação do exercício do direito à moradia pela população de baixa renda, pois apresenta instrumentos legais de ampliação ao acesso a terra urbanizada, aperfeiçoa a legislação patrimonial, fortalece os instrumentos de reconhecimento dos efeitos da posse para a população de baixa renda sobre imóveis da União, simplifica o processo da entrega dos títulos, além de disciplinar os critérios para a alienação e transferência de imóveis ociosos da União destinados para projetos habitacionais de interesse social. Vale destacar o art. 1º da referida lei o qual estabelece mecanismos para o Poder Executivo executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos imóveis da União, bem como a regularização das ocupações destes, inclusive de assentamentos informais de população de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.

Outra lei de fundamental relevância para os processos de regularização fundiária em assentamentos informais é a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Todo processo de regularização fundiária para ter sucesso deve prever atividades de saneamento a fim de preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de promover a saúde e prevenir doenças.⁵

Ainda, a Constituição Federal estabeleceu que o poder público municipal exerce papel fundamental na aplicação de políticas públicas de desenvolvimento local, e isso ocorre por meio do Plano Diretor. Portanto, o plano diretor é o principal instrumento de planejamento e organização do território urbano, e como tal é essencial para disciplinar a aplicação das políticas públicas de regularização fundiária. O Plano

5 Na forma das alíneas a, b, c e d, do inciso I do Art. 3º da Lei nº. 11.445/2007, saneamento básico é o conjunto de serviços, infra-estrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Diretor, ao contemplar as diretrizes do Estatuto da Cidade, deve, entre outras obrigações, prever instrumentos que possam promover a regularização e a legalização dos assentamentos informais e a concretização do direito social à moradia. Nessa esteira, os instrumentos da política urbana disponibilizados pelo Estatuto da Cidade possibilitam uma série de alternativas para que os governos municipais incorporem nas políticas públicas de regularização fundiária, sobretudo, na área habitacional. Entre os instrumentos da política urbana, arrolados no Art. 4º do Estatuto da Cidade, podemos citar o imposto predial territorial urbano progressivo no tempo, a Usucapião especial de imóvel urbano, seja na modalidade individual ou coletiva, a concessão do direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia para ocupações em terras públicas e as zonas especiais de interesse social.

Com efeito, regularização fundiária não se trata de um determinado tipo de instrumento da política urbana, mas sim, constitui-se numa política pública urbana com base jurídica fortemente estruturada, capaz de promover a inclusão social do indivíduo possibilitando o acesso ao exercício do direito à cidade e à moradia adequada dotada dos serviços e equipamentos urbanos necessários para uma vida digna, criando condições e possibilidades para a materialização de outros direitos humanos conexos ao direito à moradia.

2. Conceito e dimensões da regularização fundiária

A Regularização Fundiária consiste numa das políticas públicas mais importantes para transformação da atual situação dos assentamentos informais urbanos e as condições de moradia no Brasil. Habitar em locais irregulares traz para a população moradora que convive diretamente com essa realidade uma série de problemas, entre eles a falta de segurança jurídica da posse, falta ou insuficiência de serviços e equipamentos públicos urbanos, a dificuldade de conseguir comprovar um local de residência e, conseqüentemente, o enfrentamento da discriminação e seus efeitos por serem moradores de um território irregular dentro da cidade legal. Nesse contexto, duas indagações são oportunas: a) o que vem a ser regularização fundiária? e, b) Qual a abrangência da regularização fundiária? Para responder a primeira pergunta convém utilizar o conceito elaborado por Betânia de Moraes Alfonsin:

“Regularização Fundiária é 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.”⁶

6 ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à moradia. Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/ FASE, 1997. p. 24.

O conceito acima referenciado é amplo e abrangente, portanto muito apropriado para os processos que envolvem a regularização fundiária, pois, por menor que seja a intervenção urbana, o processo sempre é complexo e demorado. Os processos de regularização envolvem no mínimo, levantamentos sócio-econômico e cadastral das pessoas moradoras do assentamento informal a ser regularizado, levantamento topográfico, planos e projetos urbanísticos, obras de urbanização que visam a melhoria do desenho urbano desses núcleos, adequando os requisitos mínimos exigidos por lei e pesquisa legal sobre o território do assentamento.

Ainda, no sentido de trazer uma definição para regularização fundiária, faz-se importante mencionar a recente Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o *Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*. A referida se apresenta em três capítulos, os quais tratam respectivamente, do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV; do registro eletrônico de imóveis; e, da conceituação, regras e procedimentos para a promoção da regularização fundiária de assentamentos urbanos. Nesse sentido, o Art. 46 da referida lei dispõe que:

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.

Importante ressaltar que a Lei nº. 11.977/2009, ao tratar da conceituação de regularização fundiária de assentamentos urbanos, considerou que esta pode ocorrer sob duas modalidades, ou seja, a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico.

A regularização fundiária de interesse social, disposta no inciso VII do Art. 46 e Art. 53 a 60, objetiva regularizar assentamentos informais ocupados por população, predominantemente, de baixa renda e tem como finalidade a proteção do direito constitucional à moradia. O público alvo desses assentamentos informais são pessoas que não tiveram condições de acessar o mercado formal imobiliário, sendo então levadas a procurar um local irregular para morar.⁷

7 A busca por alternativas de moradias pela população excluída das alternativas de habitação no mercado formal, contribuiu para a formação dos assentamentos informais, tais como: ocupações, favelas, cortiços, loteamentos irregulares ou clandestinos. Esses locais, na maioria das vezes, oferecem condições desumanas de sobrevivência, pois carecem de infraestrutura, serviços públicos básicos e geralmente, localizam-se distantes do centro urbano. As unidades habitacionais são autoconstruídas sem condições de habitabilidade, segurança e conforto e, ainda, extremamente adensadas. Não obstante a isso, apesar dos problemas acima expostos, a regularização fundiária é possível, para corrigir os aspectos jurídicos, sociais, urbanísticos e ambientais do assentamento. Entretanto, existem assentamentos informais localizados em áreas alagadiças, áreas de preservação ambiental, áreas de risco, áreas destinadas a equipamentos públicos ou ao sistema viário, logo, sem condições urbano-ambientais para serem utilizadas para moradias.

A regularização fundiária de interesse específico, disposta no inciso VIII do Art. 46 e Art. 61 e 62, objetiva regularizar assentamentos informais não caracterizados pelo interesse social. Essa espécie de regularização destina-se, principalmente, a incentivar que loteamentos irregulares saiam da condição informal mediante a regularização, desde o loteamento esteja implantado e integrado à cidade. A regularização fundiária de interesse específico depende da análise e da aprovação do projeto de regularização e da emissão das licenças ambiental e urbanística. Podendo ser exigido pela autoridade licenciadora exigir contrapartida e compensações ambientais e urbanísticas.

Nesse contexto, a regularização fundiária deve ser entendida como uma política urbana a ser elaborada pelo poder público e implementada como uma das formas de possibilitar o acesso dos cidadãos ao exercício do direito social à moradia digna.

A segunda indagação refere qual ser a abrangência da regularização fundiária. Conforme exposto neste trabalho, os processos de regularização fundiária são complexos, pois englobam uma série de situações de assentamentos informais e, para cada caso, uma série de procedimentos específicos a serem seguidos. Logo, um processo de regularização fundiária apresenta diversas dimensões que devem ser observadas a fim de que o processo se conclua com o sucesso almejado. Nesse sentido, Nelson Saule Júnior, ensina que a dimensão da regularização abrange:

“o registro do título que reconhece o direito à moradia e confere a segurança jurídica de posse no Cartório de Registro de Imóveis. A dimensão urbanística abrange a regularização do parcelamento do uso e ocupação do solo nos órgãos públicos competentes por meio de um plano de urbanização com normas urbanísticas específicas para este fim, bem como o registro do parcelamento do solo constante no plano de urbanização no Cartório de Registro de Imóveis.”⁸

Desta forma, conforme Nelson Saule, os processos de regularização fundiária devem abranger as dimensões jurídica, urbanística e registral.

Para Edésio Fernandes, a irregularidade fundiária decorre de uma conjugação de processos sociais, econômicos, jurídicos e ambientais e, assim sendo, deve haver uma articulação desses processos mediante programas multidimensionais para a compreensão e formulação das políticas de regularização.

“De fato, a principal condição para que os programas de regularização sejam formulados e forma adequada é que a discussão sobre tais programas precisa

8 SAULE JÚNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004. p. 524.

ser apoiada na compreensão prévia dos processos socioeconômicos e jurídicos-políticos que produzem a informalidade urbana. Para tanto é preciso promover uma leitura interdisciplinar da questão, combinando as perspectivas econômica, política, social, institucional e técnica – bem como colocando uma ênfase especial na sua dimensão jurídica.”⁹

A Lei nº 11.977/2009 amplia essas dimensões conforme é possível interpretar da leitura do Art. 46. Ao lado das dimensões jurídica, urbanística e registral, apresentam-se as dimensões ambientais e sociais.

A seguir serão tratadas, de forma geral, as dimensões do processo de regularização fundiária.¹⁰

2.1. Dimensão urbanística

- Levantamento topográfico da área do assentamento;
- Levantamento planialtimétrico da área do assentamento;
- Elaboração do projeto de regularização fundiária e cadastramento físico dos lotes;
- Planejamento arquitetônico do (re)ordenamento urbanístico;
- Assistência técnica para a melhoria das condições de infraestrutura do assentamento;
- Sistematizar as informações levantadas em base georreferenciada.

2.2. Dimensão ambiental

- Levantamento sobre a área do assentamento estar localizada sobre local ambientalmente incompatível com o uso para moradia;
- Promoção de ações de educação ambiental.

2.3. Dimensão jurídica

- **Legislação:** Estudo da legislação federal, estadual e municipal incidente sobre o assentamento informal. Análise dos instrumentos da política urbana

9 FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Belo Horizonte: Puc Minas Virtual, 2006. p. 17.

10 A exposição das dimensões envolvidas nos processos de regularização fundiária foram sucintamente elaboradas com base no Manual de Regularização Fundiária Plena, elaborado pelo Ministério das Cidades em parceria com a Aliança de Cidades, editado em 2009. Outrossim, os itens que compõe cada uma das dimensões são apenas exemplificativos, tendo em vista que cada processo de regularização fundiária guarda particularidades específicas que outros processos semelhantes podem não apresentar.

- adequados para promover a regularização fundiária;
- **Poder Judiciário:** Pesquisa junto ao poder judiciário para verificação de eventuais ações que tenham por objeto o imóvel.
- **Assistência Jurídica:** Prestação de assistência jurídica em ações que envolvem os imóveis do assentamento.

2.4. Dimensão registral

- **Registro de Imóveis:** Pesquisa fundiária sobre a titularidade, limites e dimensões físicas da área em que se localiza o assentamento informal. Existência de compromissos ou ônus reais incidentes sobre o imóvel

2.5. Dimensão social

- Levantamento social dos ocupantes do assentamento;
- Levantamento das características da comunidade do assentamento;
- Levantamento das demandas e necessidades por equipamentos e serviços públicos urbanos pela comunidade;
- Estabelecimento de contato com as lideranças comunitárias;
- Conscientizar e sensibilizar sobre a necessidade e a importância da participação efetiva da comunidade no processo de regularização do assentamento.

Importante frisar que a análise de todas as dimensões acima expostas é fundamental para subsidiar o processo de regularização fundiária plena, todavia, não existe a chamada “receita” pronta para os processos de regularização em assentamentos informais. Para cada situação real de assentamento urbano informal, respeitadas as suas peculiaridades, deve ser feita uma criteriosa análise para a elaboração do programa e projeto de regularização.

3. Principais instrumentos de regularização fundiária

Os instrumentos da política urbana para se proceder a regularização fundiária estão previstos na legislação brasileira. Antes da Constituição Federal de 1988, o Decreto nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 já dispunha sobre a Concessão de Direito Real de Uso que permite a regularização em áreas públicas e particulares. O Estatuto da Cidade arrola no Art. 4º. as várias espécies de planos e planejamentos de âmbito nacional, estadual, regional e municipal, e os institutos políticos, tributários, financeiros e jurídicos para a promoção de regularização fundiária de assentamentos informais. Além do Estatuto da Cidade, a Medida Provi-

sória nº. 2.220/2001 permite ao poder público regularizar áreas públicas. A Lei nº. 11.481/2007 prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União mediante a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia em áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha. A lei nº. 11.977/2009 introduziu a demarcação urbanística e a legitimação de posse como instrumentos da política urbana para regularização fundiária de assentamentos urbanos. Com efeito, o inciso V do Art. 4º. da Lei nº. 10.257/2001, passa a vigorar com o acréscimo das alíneas t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; e, u) legitimação de posse.

Percebe-se então que a legislação brasileira disponibiliza um extenso rol de instrumento da política urbana voltados para a regularização em assentamentos informais, desta forma, destacam-se a seguir os principais deles.

3.1. Usucapião Especial de Imóvel Urbano

O instrumento da usucapião especial urbano foi inicialmente prevista pela Constituição Federal de 1988, Art. 183. Mais tarde, o Estatuto da Cidade, disciplinou este instrumento jurídico que transfere ao possuidor a propriedade plena do imóvel particular usucapido por meio de sentença judicial declaratória, por meio dos Art. 9º. a 14. A usucapião pode ser pleiteada quando o possuidor preencha os requisitos legais do Art. 9º do Estatuto da Cidade. Essa modalidade de usucapião pode ser pleiteada de forma individual ou coletiva, neste último caso, ocorre quando não for possível identificar os lotes individualmente ocupados para cada família. Neste caso, a sentença que declarar reconhecido o direito de propriedade instituirá um condomínio indivisível entre os proprietários atribuindo frações ideias do terreno para cada um dos proprietários.

3.2. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

Este instrumento, disciplinado pela Medida Provisória nº 2.220/2001, está limitado às posses anteriores a 30 de junho de 2001. Assim como na usucapião, pode ser requerida desde que o possuidor ou possuidores comprovem o tempo mínimo de 5 anos na ocupação de área de até 250m². É um instrumento jurídico destinado a regularização de áreas públicas urbanas, quer sejam da União, dos Estados, dos municípios ou do Distrito Federal, ocupadas por populações de baixa renda para fins de moradia.

3.3. Concessão de Direito Real de Uso

Trata-se de um instrumento jurídico instituído pelo Decreto nº 271/67, pelo

qual se permite que o proprietário, público ou privado, conceda o domínio útil do seu imóvel, público ou particular, para um terceiro. Se o proprietário for um particular, a concessão pode ser pactuada mediante um contrato oneroso ou gratuito, por prazo determinado ou indeterminado, sendo resolvido pelo termo ou pelo descumprimento das obrigações pactuadas. Se o cedente for o poder público as obrigações contratuais serão pactuadas mediante termo administrativo e posterior registro.

O Estatuto da Cidade e a Lei nº 11.481/2007 resgataram este instrumento quando o imóvel público for destinado a programas habitacionais de interesse social. O Estatuto da Cidade estabelece no Art. 48 que os contratos de Concessão de Direito Real de Uso para fins habitacionais de interesse social terão força de escritura pública constituindo-se em documento de aceitação obrigatória para financiamentos habitacionais. O Art. 13 da Lei nº. 11.481/2007, prevê a possibilidade de utilização da concessão de direito de uso ser objeto de garantia real, assegurada a sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação.

3.4. Zonas Especiais de Interesse Social

A instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, também denominada de Áreas de Especial Interesse Social, tem a finalidade de gravar determinada área do território como de interesse social com o objetivo de promover a regularização fundiária ou produção de unidades habitacionais de interesse social para população de baixa renda. Com o estabelecimento das Zonas Especiais de Interesse Social passe-se a reconhecer a diversidade de ocupações sobre o território urbano, assegurando-se a população ali residente a melhoria da qualidade de vida mediante a regularização fundiária do assentamento informal. Além disso, o gravame da ZEIS sobre determinada área do território urbano é capaz de minimizar ou mesmo afastar a pressão do mercado imobiliário.

As Zonas Especiais de Interesse Social prevista no Estatuto da cidade como um instrumento da política urbana de regularização fundiária para ser aplicada deve estar prevista no Plano Diretor ou em lei específica.

3.5. Demarcação Urbanística e a Legitimação de Posse

Tratam-se de dois novos instrumentos da política urbana de regularização fundiária introduzidos pelos incisos III – demarcação urbanística, e, IV – legitimação de posse do Art. 47 da Lei nº 11.977/2009, que passam a integrar o rol dos institutos jurídicos e políticos do inciso V do Art. 4º. do Estatuto da Cidade.

A demarcação urbanística, disposta no inciso III prevê: “procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites,

área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses”; enquanto a legitimação de posse, disposta no inciso IV prevê: “ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

Esses novos instrumentos de regularização fundiária prometem proporcionar maior agilidade nos processos de regularização fundiária de assentamentos urbanos, pois prevêem a desburocratização dos mesmos. Nesse sentido, prevê o Art. 50 da Lei nº 11.977/2009 que, a regularização fundiária poderá ser promovida pela União, Estados-membros, Distrito Federal, municípios e também por seus beneficiários, individual ou coletivamente; cooperativas habitacionais, associações de moradores ou outras associações civis. Ainda, prevê a permissão do registro do termo de legitimação de posse e a averbação do auto de demarcação urbanística com a introdução do item 41 do inciso I e, item 26 do inciso II no artigo 167 da Lei nº. 6.015/73. Outra importante alteração foi feita no Art. 221 da Lei nº. 6.015/73, introduzindo o inciso V, pelo qual nos contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados e Municípios no âmbito de programas de regularização fundiária, fica dispensado o reconhecimento de firma.

Considerações finais

O estudo apresentado procurou demonstrar que a regularização fundiária deve ser compreendida como uma política pública de planejamento, gestão e desenvolvimento urbano e, como tal, capaz de proporcionar o acesso ao exercício do direito social à moradia, constitucionalmente, assegurado aos cidadãos brasileiros.

Entre as leis que possibilitam a promoção de políticas públicas de regularização fundiária apresentam-se diversos instrumentos e leis, destacando-se: a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, a Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, que dispõe sobre a regularização fundiária em imóveis públicos e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e, a recente Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o “Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV” e a regularização de assentamentos localizados em áreas urbanas. Digna de se ressaltar esta última, porque dispõe de um capítulo inteiro dedicado a regularização fundiária de assentamentos urbanos, das espécies de regularização fundiária e de novos instrumentos jurídico políticos para a regularização fundiária.

Todavia, o fato de existir uma farta legislação acerca da regularização fundiária não garante a resolução dos problemas de irregularidades nos assentamentos urbanos. É preciso que as administrações públicas municipais promovam a gestão

das políticas públicas urbanas com a efetiva aplicação dos instrumentos de regularização sem descuidar das peculiaridades que cada tipo de assentamento informal apresenta. Outrossim, para além da regularização de assentamentos informais já existentes e consolidados é importante promover políticas públicas de (re)ordenação do solo urbano na perspectiva de evitar que os assentamentos informais se expandam e/ou novos assentamentos informais venham a surgir.

Importante também é a articulação das políticas de regularização fundiária com as políticas de planejamento urbano e a legislação urbana, além da efetiva participação de todos os envolvidos nos processos de regularização fundiária.

Referências bibliográficas

1. ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Urbanizador Social: emergência de um novo paradigma para a democratização do acesso à terra em Porto Alegre**. In: DAMÁSIO, Cláudia. (Org.). *Urbanizador Social: da informalidade à parceria*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006.
2. ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia. Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR/ FASE, 1997.
3. FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**. In: ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte: Puc Minas Virtual, 2006.
4. SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

Acesso à Cultura, acesso ao Patrimônio

Por

Luiz Antônio Bolcato Custódio¹

Resumo

O artigo trata de acesso à cultura, especificamente no campo do patrimônio, abordando a necessidade de ações educativas para, conhecer, valorizar e preservar. Apresenta o conceito de interpretação de lugares para uso público, no âmbito do turismo cultural, sua trajetória assim como exemplos de iniciativas e produtos executados nas Missões, Costa Doce e Porto Alegre. São sítios arqueológicos, museus, obras em monumentos e produtos culturais. Conclui com a importância do acesso e da inserção para o desenvolvimento cultural e econômico das populações vinculadas.

Palavras-chave: Inclusão Cultural – Acessibilidade Cultural – Interpretação de Sítios – Patrimônio Cultural – Turismo Cultural.

1. Resumo

Um dos temas contemporâneos, considerado como pressuposto à cidadania é o acesso à cultura, inserido como um direito na Constituição Federal. O Art. 215 determina que é competência do Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional assim como apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais através da democratização do acesso aos bens de cultura. Nesse âmbito, além do acesso físico a bens móveis e imóveis, o acesso ao conhecimento ou a inserção cultural se coloca como uma prioridade a perseguir.

Diferentes avaliações e pesquisas colocam que parcela significativa da população brasileira não conhece, tem acesso ou desfruta dos seus bens culturais. Isso coloca em pauta a necessidade da ampliação do uso de procedimentos praticados em outras paragens, como as ações educativas – educação patrimonial² – ou a *interpretação de lugares*³ para uso público.

As ações educativas se constituem em processos de caráter permanente, utilizando múltiplas mídias, aplicadas com objetivo de contribuir para o conhecimento e reconhecimento de bens patrimoniais. Uma disciplina necessária que ainda não ganhou o devido espaço na educação formal, como já ocorre com a educa-

1 Arquiteto do IPHAN, Professor Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo Uniritter – Laureate. Foi Diretor Regional e Nacional do IPHAN (1987-1999), Coordenador da Memória Cultural da Prefeitura de Porto Alegre (2009-2016).

2 Termo plasmado por Maria de Lourdes Parreiras Horta. "... processo permanente e sistemático de trabalho educacional centrado no Patrimônio Cultural como fonte primária de conhecimento e enriquecimento individual e coletivo." (HORTA, 1999; p. 6).

3 Do inglês, *Site interpretation*.

ção ambiental. E os resultados são evidenciados no tratamento que a sociedade, ou parte dela, dá aos seus bens patrimoniais.

Por outro lado, a *interpretação* é uma ferramenta que atua na mesma direção, que cada vez mais ocupa espaço na apresentação de *lugares*: edificações, centros históricos, percursos, áreas e locais de interesse turístico, no sentido de propiciar o entendimento ou o conhecimento de bens, ocorrências ou atividades relacionadas à cultura ao ambiente.

2. Trajetória

Uma das matrizes mundiais neste sentido foi o texto fundador de Freeman Tilden, técnico do National Park Service dos EUA, *Interpretando nosso patrimônio*, em 1957. Seus seis princípios e ideias foram usados inicialmente nos parques norte-americanos, mas logo passaram a ser compartilhados por profissionais de outros países ou por instituições de preservação principalmente os de língua inglesa como o English Heritage. Para ele, “Informação, apenas, não é Interpretação. Interpretação é uma revelação baseada em informação”.

Com a estruturação da União Europeia foi criada a Associação Europeia para Interpretação Patrimonial⁴, organismo que fomenta ações e projetos e reúne regularmente profissionais para intercâmbio de conceitos e aprimoramento de práticas na área da interpretação.

No Brasil este tema começou a ser tratado pelo IPHAN nos anos 1990, inicialmente no campo da arqueologia⁵. À época, poucos eram os profissionais que tratavam deste tema, geralmente a partir do conhecimento de experiências estrangeiras que formulavam conceitos e possuíam práticas. Nessa linha citaria a atuação das arquitetas mineiras Stella Maris Murta⁶ e Celina Albano que, com apoio do SEBRAE publicaram *Interpretar o patrimônio, um exercício de olhar*, pioneiro no tema. Outras iniciativas contribuíram para difundir e estruturar inicialmente o tema, em áreas específicas.

Em 1996, foi realizado um curso-oficina itinerante com apoio do British Council e do IPHAN, em Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador e Brasília, ministrado pelos professores Brian Goodey⁷ e Stella Murta. Eles também foram responsáveis pelo projeto de sinalização interpretativa do Museu Aberto do Descobrimento, em Porto Seguro, criado para as comemorações dos 500 anos da chegada dos por-

4 European Association for Heritage Interpretation - <http://www.interpret-europe.net/>

5 Edna June Morley, arqueóloga, do setor de Arqueologia do IPHAN. Foi Coordenadora de Intercâmbio no DEPRON/ IPHAN.

6 Consultoras da Território Brasilis – Belo Horizonte, Brasil.

7 Brian Goodey, arquiteto, professor de Interpretação e desenho da Paisagem Cultural da Oxford Brookes University, Inglaterra. Consultor del British Council.

tugueses ao Brasil. Também participaram na Revitalização do Bairro do Recife, desenvolvida para o Projeto Monumenta⁸, com o projeto sinalização interpretativa.

Em 1997, o IPHAN promoveu uma Oficina de Interpretação e Sinalização de Sítio Arqueológico ministrada por arqueólogo do Park Service dos Estados Unidos⁹, com objetivo de capacitar seus técnicos neste tema. O evento ocorreu em Serranópolis, Goiás e usou como objeto de estudo o Sítio das Araras, com suas extensas lapas cobertas com importantes pinturas rupestres pré-históricas. O relatório final da atividade é uma das primeiras referências no planejamento de turismo cultural aplicado a sítios arqueológicos, explorando diferentes aspectos que envolvem a qualificação de um lugar para receber visitantes como a definição de percursos, infra-estrutura de proteção ao patrimônio cultural e sinalização interpretativa. Complementando o processo de capacitação, em 1998 o Departamento de Promoção do IPHAN foi autorizado a traduzir ao português e publicar dois manuais sobre Turismo Cultural e Interpretação, produzidos pelo Nacional Trust for Historic Preservation e pelo National Park Service dos EUA¹⁰. Em 1999, a interpretação patrimonial também foi abordada em seminário Turismo Cultural, realizado em Antônio Prado, no Rio Grande do Sul, sendo apresentadas as experiências nacionais com destaque para o trabalho no Parque Nacional da Pedra Furada, Patrimônio Mundial, localizado em São Raimundo Nonato, no Piauí¹¹, precursor no tema.

Essas iniciativas possibilitaram o contato de técnicos da área do patrimônio com os temas da interpretação e turismo. Como consequência, o Ministério de Cultura, por meio do IPHAN estabeleceu cooperação com a EMBRATUR e SEBRAE para formular as bases de um *Programa Nacional de Turismo Cultural*. No campo prático, começaram a ser desenvolvidos projetos em diferentes escalas e regiões que passaram a incluir conceitos da interpretação. Um dos resultados foi o Guia Brasileiro de Sinalização Turística¹² editado pela Embratur/Denatran, com apoio do IPHAN (2000) onde os exemplos de painéis interpretativos têm como referência o projeto que estava em desenvolvimento para os sítios arqueológicos missioneiros do Rio Grande do Sul. No novo guia foram incluídos novos pictogramas para identificar as diferentes tipologias de patrimônio cultural.

3. Considerações

A interpretação de espaços, monumentos e sítios é uma ferramenta fun-

8 Programa do Ministério da Cultura/IPHAN com recursos do BID e apoio da representação da UNESCO no Brasil.

9 Organizado pela Arqueóloga, Edna June Morley, Coordenadora de Intercâmbio do Departamento de Promoção do IPHAN e ministrado por Peter J. Pilles Jr, Antropólogo e Arqueólogo do US Forest Service, Coconino National Forest, Arizona – EUA – Brasil

10 Traduzido por Edna June Morley e Maria da Graça Nobre Mendes, DEPRM/IPHAN. Ver referência bibliográfica.

11 Arqueóloga Niéde Guidon, da Fundação do Homem Americano, FUNDHAM.

12 http://portal.iphan.gov.br/files/Guia_Embratur/conteudo/principal.html

damental para apoiar ao desenvolvimento do turismo cultural e ambiental. Esta prática de preparação de lugares para receber visitantes, amplamente utilizada em alguns países, é peça fundamental para qualificar a visita a bens culturais, centros históricos, monumentos ou sítios, permitindo que o conhecimento existente sobre o mesmo passe a ser de domínio público. É uma técnica de comunicação utilizada para despertar o interesse dos visitantes e tornar acessível a história, a cultura ou o patrimônio de uma comunidade. Além de fatos, pode revelar significados, relações ou a importância dos contextos culturais.

Na área do patrimônio parte-se do princípio que os *bens culturais* possuem uma *carga concentrada* de informação e referência. E que, portanto, possuem *capacidade* ou *potencial de fornecer informação* que possibilite e permita distintas leituras e investigações. Dessa maneira, se pode *aprender* a partir dos e com os bens culturais, materiais e imateriais. A *educação patrimonial* ou educação para o patrimônio é uma estratégia para promover a preservação do patrimônio cultural – uma *chave* para seu conhecimento e reconhecimento.

Quanto aos aspectos conceituais de programas e projetos de interpretação, as distintas formulações partem do princípio básico de que a educação é uma ação *interativa* de comunicação. Estas bases também são similares aos conceitos utilizados na educação contemporânea, onde se considera um pressuposto reconhecer que *educador e educando* possuem experiências e que é a partir do conhecimento mútuo que se estabelece o *diálogo* e se aprofundam conteúdos específicos. Uma relação que se aprofunda de acordo com a capacidade de interlocução – conhecimento e reconhecimento entre as partes.

O turismo cultural se constitui em um campo temático e profissional com características únicas, típicas dos produtos culturais. Por isso, seu tratamento pressupõe uma reflexão específica para cada situação, onde a transposição direta de práticas operacionais como as utilizadas na área do turismo, na prática, nem sempre alcançam resultados adequados, sob o ponto de vista da cultura.

Um dos atributos intrínsecos do patrimônio cultural, algo que faz a diferença em relação a outros bens que são utilizados no turismo se refere à *autenticidade*. É a autenticidade, que nos permite extrair e contar histórias, possibilitando múltiplas interpretações. É a autenticidade de um lugar, de um sítio histórico, de um objeto ou obra de arte que atrai aos visitantes. O mesmo não ocorre com as cópias, réplicas ou com os cenários. Esses entram no campo das representações ou da virtualidade que podem e devem contribuir no turismo cultural, desde que claramente explicitados e com propósitos complementares de comunicação, mas nunca substituindo os bens culturais, que são os *bens principais*.

E quando se trata de valorizar, de fazer cumprir a função social dos bens do *patrimônio cultural*, os conceitos e as técnicas que são utilizadas para sua preservação, conservação e comunicação devem ser as bases para a sua inserção no

turismo cultural. E esses conceitos devem ser compartilhados e conhecidos tanto pelos visitantes como pelo setor do turismo. Uma necessária discussão conceitual sobre uma atividade profissional que utiliza o *patrimônio como suporte, recurso ou referência*, envolvendo potencialidades, alternativas e riscos. Uma discussão que se iniciou com algum preconceito, evoluiu para a identificação de oportunidades e responsabilidades, chegando atualmente à proposição de estratégias básicas para o seu desenvolvimento, em conjunto.

Como referência operacional para projetos de Turismo Cultural se pode citar os fundamentos estabelecidos pelo National Trust for Historic Preservation¹³ segundo os quais um projeto nessa área deve atender a *5 princípios básicos*: centrar na autenticidade e na qualidade; preservar e proteger os recursos; dinamizar os sítios arqueológicos e museus; procurar integrar a comunidade com o turismo; trabalhar em conjunto. A respeito do método proposto para alcançá-los, estabelece um processo com *4 passos*: avaliar o potencial; planejar e organizar; preparar, proteger e administrar; promover e difundir.

Distintos meios podem ser utilizados como suporte da comunicação em projetos interpretativos, de acordo com o conceito e as características peculiares de cada situação: livros, guias, maquetes, sinalização, vídeos, imagens, teatro ou qualquer mídia que atinja os objetivos propostos. A finalidade principal da interpretação deve ser sempre a de buscar realçar os valores presentes em cada caso, por meio de técnicas de apresentação, comunicação e de museografia. Durante a visita a centros históricos, sítios arqueológicos, parques, museus, monumentos, áreas submetidas a impactos ambientais, devemos sempre buscar instigar o visitante a explorar e a refletir; destacar informações relevantes; promover o conhecimento; contribuir para modificar comportamentos.

Algumas iniciativas neste sentido já foram executadas no Rio Grande do Sul nas últimas décadas. Mencionaria sumariamente alguns trabalhos nos sítios arqueológicos da região das Missões (IPHAN), na Costa Doce (SEBRAE) e em Porto Alegre (PMPA), apresentados a seguir.

3. Aplicações

3.1. Missões

No campo da interpretação, foi um desafio abordar a herança missioneira no Estado, uma história que deixou um grande número de testemunhos materiais arquitetônicos, arqueológicos e artísticos com características semelhantes, em uma ampla região. Buscar definir estratégias para seu enfoque e apresentação

¹³ Ver referência bibliográfica.

em conjunto, com orientação específica para cada lugar, estruturando hierarquias e integrando aspectos complementares. Ou seja, tratar *unidade com diversidade* buscando, a partir do conhecimento e da investigação, suportes para evitar as impressões descritas em documentos da época que registravam que *visitando uma, se conhece a todas...*

A trajetória de interpretação pelo lado da comunicação museológica começa com a construção do Museu das Missões¹⁴ em São Miguel, em 1940. Um “simples abrigo” para albergar uma coleção de uma centena de obras de arte sacra do *barroco-missioneiro* que na época se encontravam espalhadas pela região. Outro marco nesse sentido foi a apresentação, em 1978, do espetáculo de Luz e Som, em São Miguel. Tinha previsão de ser desenvolvido em curta temporada, mas o interesse e a receptividade que despertou do público, determinaram sua permanência, com apresentação diária, desde então.

As comemorações dos 300 Anos de fundação das missões de São Miguel, São Luiz Gonzaga e São Nicolau, em 1987, além de um diversificado programa de difusão cultural promoveram ampla discussão a acerca da infra-estrutura de recepção existente nos sítios arqueológicos.

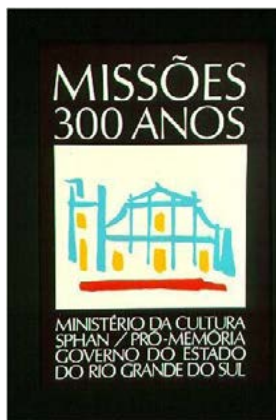


Figura 1 – Logomarca das comemorações Missões 300 Anos. Autor: MPM, 1987. Arquivo IPHAN

Um dos principais projetos desenvolvidos a partir desta iniciativa foi o do Centro de Documentação e Pesquisa a ser construído em São Miguel das Missões¹⁵. Uma estratégia inserida em um plano de integração regional, conceituada

14 O museu foi projeto do arquiteto Lucio Costa e a coleção foi resgatada pelo seu primeiro zelador, Sr. Hugo Machado.

15 Entre os técnicos envolvidos nas diferentes etapas deste projeto, entre 1987 e 2003 citamos: Evelyn Ioschpe, Arno Alvarez Kern, Maturino Luz, Maria de Lourdes Parreiras Horta, Iria Martini, Evelina Grunberg, José Otávio Catafesto de Souza, Vladimir Stello, Matilde Villegas, Luiz Antônio Custódio, Nico Rocha e Ceres Storchi.

como uma *operação estrela*¹⁶ – proposta para integrar e coordenar o conjunto dos sítios arqueológicos missioneiros, com suas crescentes coleções, bens de natureza arquitetônica, arqueológica, artística e documental. Inseria princípios de interpretação para uso público do patrimônio e foi apresentada na constituição do MERCOSUL (1990), sendo aprovada nas Comissões Técnicas de Turismo e Cultura.

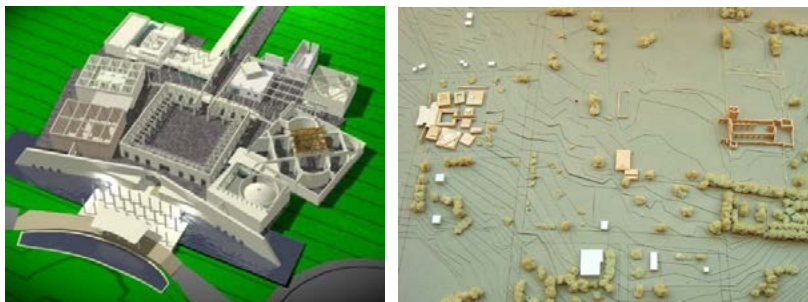


Fig. 2 e 3 – Maquete eletrônica e física do projeto para o Centro de Documentação e Pesquisa, São Miguel das Missões – Arquivo IPHAN

Mais tarde foi estruturado o Circuito Turístico Internacional, envolvendo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, que impulsionou a qualificação de alguns sítios e gerou roteiros setoriais temáticos. No Brasil, o setor de turismo, com apoio do SEBRAE, envolveu as comunidades da região e organizou a Rota Missões, com diferentes percursos abrangendo cidades e sítios arqueológicos.



Fig. 4 – Logomarca Rota Missões. SEBRAE – Arquivo IPHAN

Dentre eles, no Circuito da Imaginária Missioneira, foi feita a qualificação do Museu de Santo Antônio das Missões, que abrange peculiar coleção de arte sacra missioneira de pequenas dimensões¹⁷.

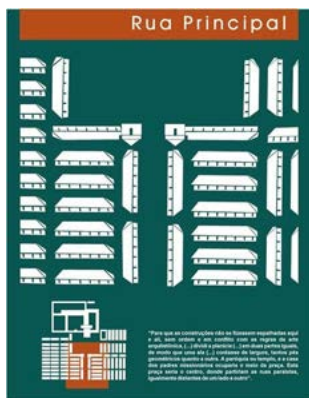
¹⁶ Denominação proposta pelo arq. Thomas Sprechman do Atelier Danza, FADU, Montevideu. (Ver referências).

¹⁷ Iniciativa do SEBRAE, projeto financiado com recursos do "Programa Caixa de Adoção de Entidades Culturais" inserido na "Rota Missões". Trabalho técnico coordenado por Ceres Storchi, Maria Teresa Custódio e Suzana Gonçalves.



Fig. 5 – Museu de Santo Antônio das Missões – Arquivo IPHAN

O projeto de sinalização interpretativa¹⁸ para o conjunto de sítios arqueológicos teve como conceito orientador buscar explorar as peculiaridades da história de cada lugar, a fim de tornar cada visita uma experiência única, estabelecendo pontos de relação com os outros sítios. Os três projetos já implantados em São João Batista, São Miguel e São Nicolau, foram propostos a partir de visões peculiares em momentos históricos diferentes, apresentadas por meio de um sistema de sinalização com mesmo design. Em São João Batista¹⁹, a proposta foi apresentar o momento da *fundação* da redução. As informações foram extraídas de correspondências entre o Padre Antonio Sepp, responsável pela criação do povoado e seu irmão, em 1687. Neste caso, se apresentou a visão do *Jesuíta*.



Figs. 6 e 7 – Museu de Santo Antônio das Missões – Arquivo IPHAN

18 Equipe de interpretação: Leticia Bauer, Luiz Antônio Custódio, Vladimir Stello, Matilde Villegas (IPHAN) e Marcio Scotti (Redesenho de Imagem).

19 Projeto proposto inicialmente por Luiz Cláudio da Silva, diretor do Museu das Missões.

Para São Miguel foi proposta a representação do apogeu da redução. As informações foram extraídas dos diários²⁰ das duas comitivas imperiais – espanholas e portuguesas – que entraram vitoriosas na redução em 17 de maio de 1756, depois da Guerra Guaranítica, registrando suas impressões em textos e iconografias. Esta interpretação apresenta a *visão dos conquistadores*. Como contraponto também se inseriram placas com as reações dos caciques Guaranis e dos padres jesuítas, que escreveram ao Rei da Espanha, reagindo contra a ordem de desocupação de seus povoados. Todas as placas foram colocadas nos espaços que correspondiam às descrições dos diários, buscando sempre um posicionamento que não interferisse na visualização dos remanescentes mencionados.



Figs. 8 e 9 – Sinalização interpretativa Sítio Arqueológico de São Miguel Arcanjo – Arquivo IPHAN

Em São Nicolau, foi utilizado como referência o diário do botânico francês Auguste de Saint-Hilaire, que passou pela região em 1821 e descreveu a decadência do povoado em ruínas. Neste caso, se apresentou a *visão do pesquisador*.²¹

20 Diários e iconografias de D. Francisco Grael, D. José Maria Cabrer (espanhóis); José Custódio de Sá e Faria e Jacinto Rodrigues da Cunha (portugueses).

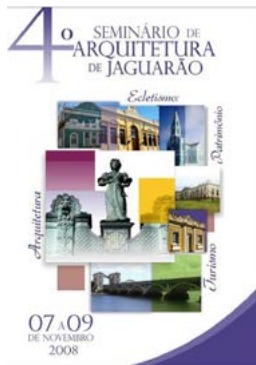
21 Desenhos Arq. Bernardo Magalhães. Projeto Gráfico Redesenho de Imagem.



Figs. 10 e 11– Sinalização interpretativa Sítio Arqueológico de São Nicolau– Arquivo IPHAN

3.2. Costa Doce

Outro projeto regional que envolveu turismo cultural e interpretação de sítios foi o Turismo na Costa Doce, promovido pelo SEBRAE com apoio da Agência de Desenvolvimento do Turismo na Costa Doce no início dos anos 2000. Este projeto envolveu consultorias especializadas aos municípios integrantes e organizou produtos principalmente em Pelotas, Piratini, Rio Grande e Jaguarão. Em Pelotas, destaque para a organização das antigas Charqueadas para receber visitantes; em Piratini, a Revitalização do Museu Farroupilha; Em Jaguarão o Roteiro de Arquitetura e os Seminários de Arquitetura Eclesiástico no Sul, com definição de percursos e a capacitação de guias de turismo. Consolidando o projeto, a publicação dos Roteiros de Arquitetura da Costa Doce²², envolvendo os quatro municípios.



Figs. 12 e 13 – Cartaz Seminário de Arquitetura de Jaguarão e publicação Roteiros de Arquitetura da Costa Doce – Arquivo SEBRAE

²² Publicação coordenada por Jussara Argoud e Rosani Ribeiro (SEBRAE Pelotas), desenvolvida pelos arquitetos Ceres Storchi, Luiz Antonio Custódio e Vlademir Roman, com fotografias de Mario Pferscher e projeto gráfico de Paulo Brum (Trama Design).

3.3. Porto Alegre

Em Porto Alegre, um trabalho em conjunto entre as Secretarias de Turismo (SMTUR), a da Cultura (SMC) e a Empresa Pública de Transporte e Circulação EPTC (2012), implantou projeto de Sinalização Turística para Pedestres no Centro Histórico com recursos do Ministério do Turismo e contrapartida do município. O projeto integra o programa Viva o Centro, e teve o propósito de instigar moradores e visitantes a conhecer os atrativos históricos e culturais da região que concentra a maior parte do patrimônio cultural histórico da cidade. São placas de sinalização viária localizadas nas vias principais e 140 placas de direções e placas interpretativas na Rota de Pedestres, dispostas sobre passeios e espaços públicos²³.

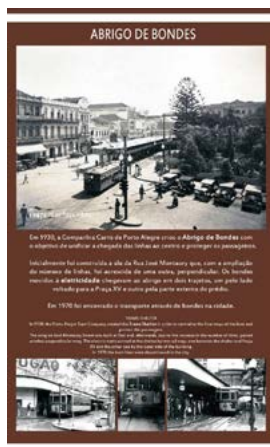
São dois percursos de ida e volta que ligam a Rodoviária – Santa Casa – Cais do Porto – Usina do Gasômetro e Mercado Público – Esquina Democrática – Viaduto Otávio Rocha – Ponte de Pedra, passando por outros importantes atrativos.



Figs. 14 e 15 – Sinalização Indicativa Rota de Pedestres e Painel Interpretativo Centro Histórico – Arquivo PMPA

As placas interpretativas possuem fotos ou desenhos de atrativos, mapas de orientação e textos bilíngües, sendo executadas de acordo com Guia Brasileiro de Sinalização Turística.

23 Arquitetos Rodrigo Poltosi e Vladimir Roman VRP Arquitetura em 2010.



Figs. 16 e 17 – Sinalização Indicativa Rota de Pedestres e Painel Interpretativo Centro Histórico – Arquivo PMPA

Os desenhos a traço de referenciais tradicionais de Porto Alegre foram encomendados a Joaquim da Fonseca²⁴. Os originais foram destinados à Pinacoteca Aldo Locatelli e a digitalização foi utilizada nas sinalizações dos lugares, assim como reproduzidas em folders e em souvenirs na chamada Linha Porto Alegre desenvolvida especialmente para o Museu de Porto Alegre Joaquim Felizardo.



Fig. 18 – Desenhos Monumentos e Espaços Públicos (Joaquim da Fonseca) - Arquivo PMPA

24 Joaquim da Fonseca, autor das ilustrações da série Traçando: Porto Alegre, Paris, New York, Madri e Japão, com textos de Luiz Fernando Veríssimo.



Fig. 19 – Placa de Identificação de Espaços Públicos – Arquivo PMPA

Além da sinalização de turismo cultural, as técnicas de interpretação também foram utilizadas na informação sobre obras de interesse cultural como a revitalização da Praça da Alfândega, a recuperação do eixo central do Parque Farroupilha, a restauração da Ponte de Pedra, assim como na restauração de monumentos²⁵. São painéis com informações técnicas e históricas acerca dos objetos e obras, contribuindo para democratização de procedimentos técnicos e conceitos (ética) das intervenções.



Fig. 20 – Painel Interpretativo obras Parque Farroupilha – Arquivo PMPA

25 Coordenação: Flávia Boni Licht, Design: Heitor Menezes.



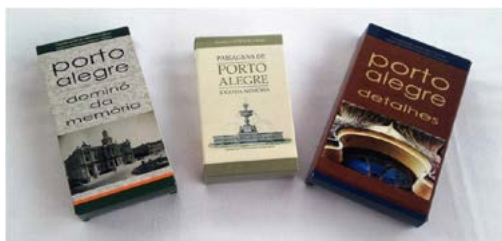
Fig. 21 – Painel Interpretativos obras Ponte de Pedra – Arquivo PMPA



Fig. 22 – Placa Informativa Restauração de Monumento – Arquivo PMPA

Outros produtos desenvolvidos como complemento à interpretação os jogos didáticos, souvenirs culturais²⁶ usando antigas fotos da cidade no Dominó da Memória, detalhes de edificações em diversos estilos, no Porto Alegre Detalhes e usando o acervo da pinacoteca Aldo Locatelli, referente a paisagens da cidade, no Jogo da Memória.

26 Produtos desenvolvidos na Coordenação da Memória (2013) coordenados por Flávia Boni Licht, com design de Luiz Antônio Felki e Heitor Menezes para o Museu de Porto Alegre, Pinacoteca Aldo Locatelli e Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural.



Figs. 23 e 24 – Jogos didáticos; Folders Monumentos – Arquivo PMPA

4. Em conclusão

O Rio Grande do Sul possui uma rica trajetória histórica e pré-histórica distribuídas em seus diferentes compartimentos ambientais e paisagens culturais. Poucos são os lugares preparados, com informação e interpretação para receber visitantes. Para ampliar conhecimento e envolver na promoção e preservação. Para desenvolver cultural e economicamente populações vinculadas.

Temos, na área arqueológica, abertos à visitação e à educação, os sítios históricos das missões. Outras ocorrências significativas, como os remanescentes de sambaquis, de aterros ou *cerritos*, ou de casas subterrâneas²⁷, ainda não possuem representações preservadas ou devidamente preparadas. Da mesma forma, na área paleontológica, as representações de fósseis animais (centro do estado ou zona sul), ou de vegetais (florestas petrificadas no centro do estado), ainda não são usadas como sítios preparados para receber público.

A utilização de técnicas de interpretação aplicadas a bens culturais contribui com a idéia de que é preciso *conhecer* para valorizar e *preservar*. O compartilhamento dos conhecimentos e das descobertas possibilita o reconhecimento de situações e valores geralmente restritos a especialistas. Daí a importância do acesso e da inserção cultural.

²⁷ Sambaquis (litoral), cerritos (aterros circulares pré-históricos das áreas alagadiças da fronteira sul) ou casas subterrâneas (habitações pré-históricas do planalto).

Referências bibliográficas

1. BACI, Maria Eugenia. **Uso Público de las Misiones**. In CUSTÓDIO, Luiz Antônio B. Org. Reporte en CD; Programa de Capacitación para la Conservación, Gestión y Desarrollo Sustentable de las Misiones Jesuíticas de los Guaraníes, Tercero Curso Taller. UNESCO, WMF, Porto Alegre, 2005.
2. CUSTÓDIO, Luiz Antônio B. **Turismo Cultural, Experiências Brasileiras**, in Patrimônio Cultural y Turismo - Cuadernos N°.5 – Congreso Iberoamericano sobre Patrimonio Cultural, Desarrollo y Turismo. Morélia, México, 2003.
3. CUSTODIO, Bolcato, L. A. **Turismo Cultural en las Misiones Jesuíticas**. In La dimensión Social del Patrimonio - VIII Congreso Internacional de Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Edificación. CICOP, Buenos Aires, Salta, Argentina, 2006.
4. EDWARDS, Curtis. **Guia para Projetos de Interpretação**. USDA, Forest Service – DEPRON/IPHAN, Brasília, 1997.
5. GREEN, Joslyn, HARGROVE, Cheryl, WEBB, Amy Jordan. **Dando a Partida: como Desenvolver o Turismo Cultural**. National Trust for Historic Preservation - DEPRON/IPHAN, Brasília, 1997.
6. HORTA, Maria de Lourdes Parreiras; GRUNBERG, Evelina; MONTEIRO, Adriane Queiroz. **Guia básico de educação patrimonial**. Brasília: IPHAN: Museu Imperial, 1999.
7. IZQUIERDO, Tugas, JAN TRESSERAS, Jordi, MATAMALA MELLIN, Juan Carlos. **The Hicira Handbook – Heritage Interpretation Centres. Diputació de Barcelona**. Barcelona, 2005.
8. KLEIN, Gabriel **Misiones Jesuíticas Guaraníes - el Uso Público**. In CUSTÓDIO, Luiz Antônio B. Org. Reporte en CD; Programa de Capacitación para la Conservación, Gestión y Desarrollo Sustentable de las Misiones Jesuíticas de los Guaraníes, Tercero Curso Taller. UNESCO, WMF, Asunción, 2006.
9. MONTENEGRO, Márcio, ELIZABETH, Grace, AMARAL FILHO, Daniel. **Guia Brasileiro de Sinalização Turística – EMBRATUR, IPHAN, DENATRAN, Brasília: 2000**.
10. MURTA, Stela Maris **Interpretação do Patrimônio para o Turismo Sustentado: um Guia**. Edição Sebrae, B.H., 1995.
11. MURTA, Stela Maris, ALBANO, Celina, Org. **Interpretar o Patrimônio: um Exercício de Olhar**. Ed. UFMG - Território Brasilis, Belo Horizonte, 2002.
12. **Programa de Turismo Cultural – Circuito Turístico Internacional – Relatório PRODETUR – SUL**. IPHAN, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 2000.
13. SPRECHMANN, Thomas. In **DOMINO (Arquitectura, Urbanismo), N°. 2** - Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideú, Uruguay, 1998.
14. TILDEN, F. **Interpreting our Heritage**. University of North Carolina Press, North Carolina, 1957.

A Resolução de Conflitos nos Casos de Reintegração de Posse: Acesso à Justiça

O projeto piloto desenvolvido no Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) de Porto Alegre

Por

Ronaldo Alves Fagundes¹

Maurício Futryk Bohn²

Resumo

O presente trabalho visa entender, esclarecer e analisar a Conciliação, como um instrumento efetivo de pacificação social, solução e prevenção de litígios. Tem como objetivos analisar o projeto piloto da Conciliação do Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania em Porto Alegre, visando a entender e esclarecer a real finalidade do projeto, perante os conflitos das cooperativas e associação de moradores, bem como, examinar os índices de efetividade da conciliação na reintegração de posse; avaliar a quantidade de invasões, ocorridas durante o início do projeto piloto do centro judicial de solução de conflitos e cidadania e quantos foram solucionados; analisar a função social da propriedade, e habitação. Esclarecer os fundamentos da função social da propriedade, o Estatuto da Cidade, da posse, conflitos e Conciliação.

Palavras-chave: Conciliação – CEJUSC – Propriedade

1. Introdução

Devido ao acúmulo de processos no judiciário e à dificuldade que as pessoas têm de solucionar seus problemas em tempo menor e que não se desgastem ao longo do tempo, pela espera de uma solução no âmbito do poder Judiciário, realizou-se uma pesquisa de campo no Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania, em que se busca a resposta para os problemas do judiciário, e por meio da qual o projeto tem contribuído para a resolução dos conflitos que envolvam casos de reintegração de posse.

Sendo assim, tal pesquisa foi desenvolvida para entender quais os fundamentos da gestão do projeto piloto da corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, bem como, se o projeto piloto do Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania tem buscado ofertar a pacificação dos conflitos em audiências de reintegração de posse. Foram buscadas informações de metodologia em bibliografia de autores que buscavam esclarecer os fundamentos da função social da propriedade, o Estatuto da Cidade, da posse, dos conflitos e, por fim, a Mediação e Conciliação para poder embasar melhor o assunto em evidência.

Na pesquisa de campo nas audiências de reintegração de posse, com a

1 Graduando Direito na Faculdade CNEC de Gravataí. E-mail: ronaldoalvesfagundes@yahoo.com.br

2 Professor da Faculdade de Direito CNEC – Gravataí. Mestre em Ciências Criminais – PUCRS. Especialista em segurança pública e mediação de conflitos – UFRGS. Advogado. E-mail: 0019.mauriciofutryk@cnecc.br

Juíza Geneci Ribeiro de Campos, a qual coordena as ações de conflitos coletivos, verificou-se a importância em trazer as partes a uma mesa de negociação, em que uma expõe a outra suas opiniões. E o mais importante é o auxílio dos órgãos Estaduais nas audiências, Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria do Município e Departamento Municipal de Habitação, para que se possam esclarecer às partes suas dúvidas, quando for de incumbência do órgão.

A corregedoria do Tribunal de Justiça também assumiu seu papel perante o grande volume de processos que tramitam nas varas dos fóruns da grande Porto Alegre, juntamente com a Brigada militar, Defensoria Pública, Ministério Público, e a Prefeitura de Porto Alegre, com suas secretarias. Formou-se um grupo de trabalho, que irá fazer parte do projeto piloto nos processos de reintegração de posse, causados pelo crescimento desordenado da cidade e que geraram muitos conflitos e, agora, será função do judiciário promover a paz social no CEJUSC.

Para tanto, focar-se-á o estudo direcionado na conciliação, por entender que o projeto da corregedoria veio a trazer luz às pessoas, que necessitam do judiciário para acabar com os conflitos gerados nas áreas urbanas, sobre moradia e habitação nas ações de reintegração de posse no Centro Judicial de Solução e Cidadania, bem como, o apoio do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC).

2. Propriedade

2.1. História da Propriedade

Inicialmente, tratar-se-á sobre a história da propriedade, em que, há tempos atrás, o proprietário usava como bem queria seu patrimônio sem dar nenhuma satisfação ao Estado. Evidencia-se esse fato nas palavras de Tanajura: “[...] Era assim entre os romanos a partir da Idade Média”. Todavia, no século II a. C., a sociedade romana arcaica tinha novas ideias a respeito da propriedade, em que seria vista como um bem coletivo e não dividido, pertencia a gens (tribos naturais, família), visando à propriedade no núcleo familiar.

O pater famílias detinha todo o poder de decisão sobre o patrimônio da gens (propriedade gentílica que lhe concedia grande poder o núcleo familiar). A propriedade estava estruturalmente ligada à posse, sem a qual todo direito à coisa desaparecia. O patrimônio familiar era propriedade exclusiva do pater famílias.³

3 Tanajura, G.V.R.M. **Função social da propriedade rural**: com destaque para a terra, no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ltr, 2000. p. 19.

Os governantes começaram a entender que a propriedade era um bem que deveria ter certa atenção especial, por isso, foram analisadas as terras que eram produtivas e as que não eram, para que fossem divididas e demarcadas para ser patrimônio do Estado. Conforme Tanajura:

A terra cultivável era denominada "AGER". Havia a distinção entre a *ager desertus*, *ager privatus*, e *ager publicus*. Os primeiros eram os terrenos abandonados, os segundos, objetos de propriedade privada, os últimos eram os terrenos cultiváveis pertencentes ao Estado Romano. Com o tempo eram ocupados pelo povo, mas havia uma lei que previa a quantidade de terra que se podia ter no *ager publicus*.⁴

É nesse momento da história que começam a ter sentido as apropriações indevidas e o favorecimento aos que já detinham certa riqueza e buscavam títulos de nobreza no âmbito da política e principalmente na igreja, eram chamados os senhores feudais, donos de grande parte das terras europeias, eram conhecidos perante a sociedade por se destacarem no âmbito imobiliário e agrário.

A doutrina clássica do direito natural entende que a propriedade é exatamente um dos direitos naturais. A propriedade significa o direito de todo homem de apropriar-se dos bens que são necessários para si próprio. A apropriação de bens seria um dos direitos naturais do homem, decorrentes simplesmente de uma inclinação da razão e previstos desde que o homem é homem, em razão da natureza que Deus lhe deu.⁵

O povo já cansado de trabalhar e não ver futuro para sua família buscou a guerra contra aqueles que detinham o poder das terras e da propriedade, os nobres burgueses, grandes bancários e mercantilistas que exportavam seus produtos a custa de seus servos que trabalhavam de sol a sol, nas lavouras e recebiam menos da metade do que plantavam para pagar as obrigações aos senhores feudais. Essa guerra causou um colapso na sociedade e veio a acender o estopim da Revolução Francesa.

A burguesia emergente, que detinha capital acumulado nos principais bancos, atividades de mercantilismo, etc. começou a preponderar diante de uma nobreza desprestigiada e descapitalizada. Após a Revolução Francesa, na tentativa de igualar os homens, cada um passou a valer menos pelos títulos de nobreza e mais por seu patrimônio. A propriedade privada passou a ser considerada pilar estrutural dessa "nova sociedade".⁶

4 Idem

5 Ibidem, p. 50.

6 Tanajura, G.V.R.M. op. cit., p. 20.

A doutrina da igreja segue o parâmetro do direito natural, especialmente a partir do século XIX, da célebre encíclica de Leão XIII, de 1891, *Rerum Novarum*, que afirma que a propriedade é um direito natural, inclusive a propriedade dos bens de produção. Na doutrina social da igreja, a propriedade é uma garantia de liberdade e dignidade humana, bem como, é um instrumento importante de proteção da família. Porém, afirma ter a propriedade uma função social. A propriedade não se destina apenas a satisfazer os interesses do proprietário, a trazer-lhe benefício; significa, também, uma maneira de atender às necessidades de toda sociedade. O proprietário seria uma espécie de procurador da sociedade, para gerir os bens que são seus, no seu interesse, mas também no interesse da sociedade, ao atendimento das necessidades sociais.

A doutrina da igreja segue o parâmetro do direito natural, especialmente a partir do século XIX, da célebre encíclica de Leão XIII, de 1891, *Rerum Novarum*, que afirma que a propriedade é um direito natural, inclusive a propriedade dos bens de produção. Na doutrina social da igreja, a propriedade é uma garantia de liberdade e dignidade humana, bem como, é um instrumento importante de proteção da família. Porém, afirma ter a propriedade uma função social. A propriedade não se destina apenas a satisfazer os interesses do proprietário, a trazer-lhe benefício; significa, também, uma maneira de atender às necessidades de toda sociedade. O proprietário seria uma espécie de procurador da sociedade, para gerir os bens que são seus, no seu interesse, mas também no interesse da sociedade, ao atendimento das necessidades sociais.⁷

Com efeito, a função social da propriedade veio a trazer mais uma ferramenta a ser usada a favor da sociedade, que necessita de proteção perante o Estado..

2.2. Função Social da Propriedade

A função social veio a dar sentido ao uso correto da propriedade pelo seu dono ou proprietário, não deixando em desuso e também não dando margem às pessoas que necessitam de um pedaço de terra para construir sua moradia, e que vivem como nômades, ou seja, um dia aqui, outro lá, na busca de um sentido para suas vidas e na esperança de encontrar uma terra desgarrada de seu dono pelo descaso e abandono e até mesmo pela valorização do mercado imobiliário. Como bem visto, há vários motivos para que se use o interesse público, em alguns desses casos, para o uso da perda da propriedade em prol da função social da cidade. Entretanto, não é tão simples assim, sempre haverá nesses casos certo conflito de interesses, em que

7 Chemeris, I. R. op. cit., p. 50.

uma pessoa poderá perder seu patrimônio e outras poderão ganhar ou perder algo que, supostamente, contavam como seu até mesmo pelo tempo em que já estavam morando no local e com endereço fixo.

A propriedade surge como tema constitucional para proteção de um círculo existencial. Visa à estruturação de um espaço sobre o que a pessoa possa configurar e receber a configuração da própria personalidade. Este, entretanto, perdeu o sentido de mera proteção da identidade da pessoa para assumir um papel ético de permitir, em via reversa, a formação da personalidade, a partir de um espaço vital configurado por bens. A busca pela extensão e generalização deste valor a todos os indivíduos faz da própria função social da propriedade um standard. Seu sentido é permitir a atribuição da propriedade para os que não têm bens, ao mesmo tempo em que é mecanismo de proteção a bens difusos, cuja titularidade é de difícil identificação.⁸

No âmbito da sociedade, a pessoa assumiu personalidade perante as demais por ter um espaço chamado de bem ou propriedade, é o que reforça a Constituição, e os que não têm ficam dependendo da busca por um bom emprego que possa sustentar suas famílias, e ainda, que possam guardar uma quantia para garantir a compra da sua propriedade. No momento em que a pessoa adquiriu a propriedade, também é detentora de uma riqueza, e por isso, ela assume deveres e obrigações perante a sociedade e a área jurídica de direito objetivo, deixando de ser um direito subjetivo do indivíduo e começa a desempenhar a função social de sua riqueza que é sua propriedade.⁹

A propriedade, ao contrário da posse, não tem a mesma finalidade intuitiva de percepção. Assinalamos que a posse, sendo preexistente ao direito, como fato natural, converte-se em fato jurídico, e assim é protegida. O ser humano primitivo tem perfeita noção da apreensão material da coisa e a vontade de tê-la para si.¹⁰

Entretanto, há uma condicionalidade da proteção da propriedade ao entendimento da função social.

2.3. Posse

Sabe-se que toda teoria da posse ou da coisa vem do costume Romano, sendo traduzido ao longo do tempo até os dias atuais. Posse é um mero reflexo da defesa da paz social, que se originou em Roma em duas fases: antes do interdito e na segunda no processo reivindicatório. Hoje, os juristas e também autores divergem da separação de quem tem a posse e de quem reclama o domínio.

8 Penteado, L. C. **Direito das Coisas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 189.

9 Penteado, L. op. cit.

10 Venosa, S. S. **Direito Civil: Direitos Reais**. 12. ed. v. 5. São Paulo: Atlas, 2012. p. 157.

O possuidor conserva a posse enquanto se comporta em face da coisa como o faria o verdadeiro proprietário. Perdê-la-á, portanto, quando deixar de se conduzir como dono diante do que lhe pertence. A maneira de servir-se da coisa, de protegê-la, de garanti-la ou de testemunhar-lhe interesse são elementos reveladores do verdadeiro proprietário. Igualmente o possuidor há de manifestar-se pela coisa possuída o mesmo interesse, o mesmo cuidado e as mesmas atenções, uma vez que a posse outra coisa não é senão a visibilidade do domínio. Se o possuidor não evidencia essa diligência, privando-se de seus direitos sobre a coisa, perder-lhe-á a posse.¹²

Nos Estados e Municípios, há propriedades, terrenos e imóveis privados que estão sob o domínio do proprietário, mas com a posse de um terceiro de boa-fé, que adentrou no domínio e não teve nenhuma coação por parte do proprietário, ficando ele por anos usando e usufruindo do solo e da acessão do imóvel, com plantações e construção, chamada de posse mansa e pacífica. Há um caso concreto relatado por um embargo infringente sob nº70005146410[37], julgado pelo 9º grupo civil do tribunal gaúcho assim ementado:

Embargos infringentes. Ação de reintegração de posse. Preliminar de não – conhecimento do recurso afastada. Mérito. Invasão coletiva de imóvel urbano. Esbulho configurado. Desapropriação indireta. Não – caracterização. Precedente. Sentença mantida pelos próprios fundamentos. Embargos infringentes desacolinados, por maioria.¹³

Nesse caso, foi ajuizada uma ação de reintegração de posse contra uma série de famílias que haviam se instalado em terreno alheio, sem oposição do proprietário, por um período de aproximadamente três anos. Os réus alegaram o estímulo e a regularidade da ocupação, tendo em vista a implementação pelo poder público Municipal de rede elétrica, de esgoto, telefonia, arruamento aberto e outros equipamentos urbanos no local. Também se enfatizou ainda que “não são mais cabesbres, nem pequenos barracos que poderiam ser dali removidos e montados logo adiante: são casas de alvenaria construídas, com arruamento aberto, caminhões de entrega por ali passando, correios, um orelhão instalado, poste de luz. E tudo isso aconteceu sob os olhos do proprietário.

O STJ reconheceu a desapropriação indireta, e atribuiu ao poder público a obrigação de indenizar o proprietário do imóvel ocupado de maneira irregular por terceiros, sob o argumento de que “concretizada a invasão, o Município assumiu

11 Maluf, C. A. D. Direito das coisas. In: Monteiro, W. B. 1910-1999. **Curso de Direito Civil**. v.3. 37. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

12 Maluf, C. A. D. op. cit., p. 68.

13 Rio Grande do Sul. Embargos infringentes n. 70005146410, j. 21.03.03. In: **Revista de Jurisprudência do TJRS** nº 222, set./03, ano XXXVIII, p. 129-136.

para si a responsabilidade de oferecer condições de infraestrutura de esgoto e luz para a população assentada, sendo assim, a área que era particular passou a ser reconhecida como apossada pela administração pública.

“Diante de tal constatação, faz-se necessária, com o intuito de pacificação social, a definição clara sobre quem é o efetivo titular do interesse”.¹⁴

2.4. Conflitos

Toda essa busca por um pedaço de terra, no decorrer dos tempos, gerou conflitos armados, por meio dos quais morreram muitas pessoas, e nos dias atuais, não é diferente, há invasões de propriedades a todo instante, e a busca por direitos gera conflitos e divergências perante o judiciário e até mesmo o confronto com a polícia militar. Ademais, o Estado alega crise financeira e não cumpre com a função social e habitação perante sua população de desabrigados, para tanto, se usa a mediação e conciliação nesses conflitos.

Na atual situação em que o Estado vive, os conflitos são quase que diários, na busca de soluções para os cidadãos poderem sobreviver perante a grande quantidade de tributos que são pagos ao Estado. Obviamente, o correto seria que a maioria deveria ser revertida à saúde, educação, segurança e habitação, sendo este o tema, porém, nada disso acontece, ficando a população à beira da miséria, buscando ajuda no sistema jurídico, por entender que é a solução para a maioria dos problemas perante o Estado.

O que se percebe nesta seara é que muito dos conteúdos básicos em muitos lugares sequer foram implementados ou muitos são sonogados e ao mesmo tempo precisamos dar conta de situações novas cada vez mais complexas, impondo-se ao jurista uma formação qualificada que lhe permita enfrentar competentemente os conflitos surgidos nesse meio, sem esquecer o fundamental que são as estratégias próprias ao Estado de direito como Estado democrático de direito.¹⁵

Os conflitos espalham-se em todas as civilizações e nações de norte a sul, sem respeitar religião, cor, etnia, idade e esporte, ou qualquer lugar de onde se esteja, não há como escapar dessa divergência ou rivalidade, que traz um enorme prejuízo à máquina judiciária, por saturar as vias normais da busca da solução dos conflitos, perante a necessidade de um convívio harmonioso entre seus pares.

De fato, a noção de conflito não é unânime. Nascido do antigo latim, a palavra

14 Tartuce, F. **Mediação nos conflitos civis**. São Paulo: Método, 2008. p. 24.

15 Ibidem, p. 17.

conflito tem como raiz etimológica a ideia de choque, ou a ação de chocar, de contrapor ideias, palavras, ideologias, valores ou armas. Por isso, para que haja conflitos, é preciso, em primeiro lugar, que as forças confrontantes sejam dinâmicas, contendo em si próprias o sentido da ação, reagindo umas sobre as outras.¹⁶

A história já contou em inúmeras vezes o resultado dos conflitos, e que às vezes leva ao extremo de um finalizar o outro por motivos banais ou até mesmo por motivos de perda, por situações ambiciosas e até amorosas, ou seja, um relacionamento mal construído em que um não aceita a perda proveniente da separação e acaba por matar por amor.

2.5. Estatuto da Cidade

As famílias que vivem em situação de invasão não têm nenhuma segurança jurídica que possa garanti-las o direito de obter aquela área invadida como se sua fosse. Por falta de leis mais brandas e invioláveis que garantissem seu direito à habitação, essas leis existem e constam na Constituição, porém, não são seguidas e tampouco valorizadas pelos políticos e órgãos públicos. Analise-se o que diz o Estatuto da Cidade em relação a esses desrespeitos a normas constitucionais, já consolidadas na Constituição e com função social propriamente dita.

“**Direito à cidade e à Cidadania**”, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos. “**Gestão Democrática das cidades**”, entendida como forma de planejar, conduzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

“Função social da Cidade e da propriedade”, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual da propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.¹⁷

Neste contexto, as pessoas que vivem à procura de um pedaço de terra conseguiram entender que uma só família não teria chance de buscar seus direitos constitucionais, e por isso começaram a se criar associações e cooperativas de moradores de rua, e até mesmo esbulhadores de propriedade particular, sabendo que só assim eles chamariam a atenção dos políticos e do Estado, pelo motivo de

16 Idem.

17 Osorio, L. M. (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 16.

que ali há votos para reeleger candidatos à vida política e não pelo motivo de se garantir as leis que o próprio legislativo aprovou em assembleia, visando a ajudar essas pessoas, tais como o Estatuto da Cidade.

É evidente, portanto, que o “direito à cidade” só pode ser compreendido a partir deste marco constitucional e articulado às funções sociais da cidade. O capítulo da política urbana foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade e é neste documento legal que o direito à cidade foi mencionado por primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro. O direito à cidade, no entanto, não pode ter seu conteúdo limitado a uma interpretação literal do que diz o art. 2º, inciso I do Estatuto da Cidade, que ao estabelecer as diretrizes para a política urbana asseverou o seguinte objetivo: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001, grifo nosso)”¹⁸.

Assim, há todo esse emaranhado de siglas para buscar uma solução, já estabelecida e consolidada na Constituição, capítulo II – Dos Direitos Sociais, que trata “art. 6º – são direitos sociais, a moradia e os desamparados”; somente esse artigo fala por conta própria, não necessitando de emendas e decretos para que se entenda a necessidade do cidadão brasileiro que está à margem das rodovias e que necessita de uma moradia.

A moradia é um conceito muito mais amplo e complexo do que o conceito de casa própria, porque a moradia constitui-se num dos fatores determinantes da qualidade de vida da pessoa humana. Toda a pessoa tem a necessidade de uma habitação que lhe proteja das intempéries, chuva, vento, calor e frio, bem como lhe permita um isolamento do meio social como forma de preservar a sua intimidade. Nas palavras de Francesco Carnelutti, “e a casa é um interesse fundamental do homem, e até da sociedade, porque fornece o ambiente dentro do qual a família, que é a célula da sociedade, pode realizar o milagre, não somente da propagação da espécie quanto da formação do indivíduo”.¹⁹

Deste modo, refletir sobre o planejamento urbano do ponto de vista da gestão e da sustentabilidade tem se mostrado como importante desafio, seja para os gestores municipais, seja para os demais agentes responsáveis pelo planejamento das cidades.²⁰

18 Vasques, A. C.; et al. op. cit., p. 29.

19 Pagani, E. A. op. cit., p. 118-119.

20 Vasques, A. C.; et al. op.cit.,

2.6. Conciliação

A conciliação é bem vista e aceita nos países como França, EUA, Portugal e Japão.

No Brasil, iniciou-se na época Imperial, no século XVI, nas ordenações Manuelinas (1514), no seu livro III, título XX, parágrafo 1º, que aponta: “O juiz no começo da demanda dirá às partes que, caso siga o processo, eles irão gastar muito e no final a sentença é duvidosa, em que um pode ganhar e outro perder, por isso, acalme o seu ódio e os conflitos e tentem resolver amigavelmente”.²¹

No entanto, a conciliação só se firmou no Brasil no século XIV, por conta da 1º Constituição Imperial (1914), no artigo 161, que aborda que, antes de se iniciar o processo, deve constar que se intentou o meio da conciliação, caso as partes não aceitem, será dado início ao processo.

Em 2006, o movimento pela conciliação cresce novamente com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) juntamente com OAB, MP e DEP. Também foram criados vários projetos-pilotos para se dizimar entre as comarcas de todo o país, por exemplo, o do CEJUSC, o Conciliar é Legal, e o Movimento pela Conciliação e Ministério da Conciliação.

Em 15/12/2016, houve o reconhecimento com premiações aos projetos vencedores pelo comitê Gestor de Conciliação do Conselho Nacional de Justiça, cujo objetivo é o da premiação e o reconhecimento nacional das boas práticas de solução de conflitos e aprimoramento do poder judiciário que envolvam uma negociação entre as partes em conflito, a autocomposição.

“O objetivo da conciliação é, por meio de projetos-pilotos do CNJ, avaliar o sucesso e propor a propagação dessa cultura que demonstrou a paz social com o diálogo nos conflitos, desestimulando a conduta da litigiosidade entre as partes”.²²

“O conceito de Conciliação e a sua atuação em relação à Mediação são quase iguais, porque ambos têm as mesmas características, porém, na sua aplicação, divergem em alguns sentidos e particularidades”.²³

Originalmente, estabeleciam se diversos pontos de distinção entre a mediação e a conciliação, sugerindo se que: i) a mediação visaria à ‘resolução do conflito’ enquanto a conciliação buscaria apenas o acordo; ii) a mediação visaria à restauração 26 da relação social subjacente ao caso enquanto a conciliação buscaria o fim do litígio; iii) a mediação partiria de uma abordagem de estímulo (ou facilitação) do entendimento enquanto a conciliação permitiria a sugestão de uma proposta

21 Alves, R. O. C. Conciliação e Acesso à Justiça. Webartigos. Feira de Santana – BA, 20 nov. 2008. Disponível em: <www.webartigos.com/artigos/conciliacao-e-acesso-a-justica/11585/>. Acesso em: 20 mai. 2017

22 Azevedo, A. G. (Org.). op. cit., p. 21.

23 Idem.

de acordo pelo conciliador; iv) a mediação seria, em regra, mais demorada e envolveria diversas sessões enquanto a conciliação seria um processo mais breve com apenas uma sessão; v) a mediação seria voltada às pessoas e teria o cunho preponderantemente subjetivo enquanto a conciliação seria voltada aos fatos e direitos e com enfoque essencialmente objetivo; vi) a mediação seria confidencial enquanto a conciliação seria eminentemente pública; vii) a mediação seria prospectiva, com enfoque no futuro e em soluções, enquanto a conciliação seria com enfoque retrospectivo e voltado à culpa; viii) a mediação seria um processo em que os interessados encontram suas próprias soluções enquanto a conciliação seria um processo voltado a esclarecer aos litigantes pontos (fatos, direitos ou interesses) ainda não compreendidos por esses; ix) a mediação seria um processo com lastro multidisciplinar, envolvendo as mais distintas áreas como psicologia, administração, direito, matemática, comunicação, entre outros, enquanto a conciliação seria unidisciplinar (ou monodisciplinar) com base no direito.²⁴

Sendo assim, não foi por acaso que se escolheu o processo pela Conciliação para ser usado no programa coordenado pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça –, iniciado em agosto de 2006, que conta com a participação de tribunais de todo o país, chamados de CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania.

A conciliação é um modelo de mediação focada no acordo. É apropriada para lidar com relações eventuais de consumo e outras relações casuais em que não prevalece o interesse comum de manter um relacionamento, mas apenas o objetivo de equacionar interesses materiais. Muito utilizada, tradicionalmente, junto ao poder judiciário, embora quase sempre de modo apenas intuitivo. Como procedimento, a conciliação é mais rápida do que uma mediação transformativa; porém, muito menos eficaz.

Portanto, a conciliação é uma atividade mediadora focada no acordo, qual seja, tem por objetivo central a obtenção de um acordo, com a particularidade de que o conciliador exerce uma autoridade hierárquica, toma iniciativa, faz recomendações, advertências e apresenta sugestões, com vistas à conciliação.²⁵

O conciliador é um juiz, é uma pessoa habilitada para intervir na facilitação da negociação entre as partes, incentivando a composição por meio de técnicas (Resolução 125/10 CNJ). O resultado da Conciliação é um acordo entre as partes que será homologado pelo juiz(a) do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC, tendo força de lei. A nova abordagem dos conflitos, centrada

24 Brasil. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Mediação Judicial**. 6ª ed. Brasília/DF:CNJ, 2016, p. 25. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/export/processos/conciliacao/doc/Manual_Mediacao_MJ_5ed_Internet.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.

25 Ibidem, p. 38.

na ideia de justiça coexistencial, constitui tendência doutrinária mundial, o que se verifica pelo incremento da adoção de vias conciliatórias.²⁶

Por certo, o objetivo é divulgar e incentivar a solução de conflitos por meio de diálogo, visando garantir mais efetividade e celeridade à justiça.

A conciliação tem recebido grande destaque no meio jurídico, sendo objeto de recente campanha do Conselho Nacional de Justiça sob o título CONCILIAR É LEGAL. Este movimento tem como objetivo promover, através da cultura da conciliação, a mudança de comportamento dos agentes da justiça, de todos os seus usuários, dos operadores do Direito e da sociedade.

Além disso, pretende-se mudar comportamentos e induzir na sociedade a cultura de que um entendimento entre as partes é sempre o melhor caminho para o encerramento de um conflito, trazendo inúmeros benefícios para todos os envolvidos, com uma maior satisfação das pessoas envolvidas e diminuição do tempo na solução dos conflitos.²⁷

O trabalho do conciliador na mesa de negociação, juntamente com os órgãos públicos, visa trazer a paz social perante uma comunidade estressada e até mesmo endividada, e com conflitos vários que levam a pessoa a reagir com sentimentos negativos e não com o bom senso.

A essência da mediação e da conciliação é intrínseca, porém, predominante. É a promoção da paz entre pessoas que se movem pelo terreno emocional, cujo objetivo é a promoção da paz que, de forma técnica, fundada nos métodos e instrumentos dos institutos, interagem, promovem, propiciam nova realidade aos litigantes, acalmando-lhes o coração e os direcionando para o fim útil da atividade, ou seja, a solução autocomposta.²⁸

Especialmente perante uma situação de grande desigualdade entre os litigantes, revela-se importante a utilização da via jurisdicional, a fim de que o juiz possa protagonizar a proteção dos interesses socialmente relevantes, garantindo a isonomia entre as partes.²⁹

3. Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania

O Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Porto Alegre foi criado a partir do pedido da corregedoria do CNJ, para servir de projeto-piloto em

26 Leite, E. O. (coord.). op. cit., p. 27.

27 Leite, E. O. (coord.). op. cit., p. 26.

28 Ibidem, p. 265.

29 Tartuza, F. op. cit..

casos de reintegração de posse, em que havia um acúmulo de processos nas comarcas da zona norte da capital, no total de 15 que vinham se arrolando no tempo sem que as partes entrassem em um acordo. Esse projeto sobressaiu além das expectativas, por dar vazão e andamento às lides e ainda mais trazendo a confiabilidade da sociedade nas decisões julgadas.

Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania são unidades do Poder Judiciário que têm por função a concentração e a realização das reuniões de conciliação e de mediação, bem como o atendimento e orientação ao cidadão.

Os Centros atuarão junto aos Juízos, Juizados ou Varas com competência nas áreas cível, fazendária, previdenciária, de família ou dos Juizados Especiais Cíveis e Fazendários e serão instalados onde exista mais de um Juízo, Juizado ou Vara com pelo menos uma dessas competências (art. 8º). Excepcionalmente, poderão estender os serviços a unidades locadas em prédios anexos e Foros Regionais, observada a organização judiciária local.³⁰

Com o descrédito do judiciário e a necessidade de mudança na atuação perante os conflitos gerados dentro da sociedade urbana, que ao invés de diminuir só aumenta, já existiam projetos em andamento com o reconhecimento do crescimento da Conciliação no âmbito nacional pelos tribunais com o projeto-piloto de Conciliação, já instalado em São Paulo com êxito e sem questionamento e o aproveitamento de 78% dos processos extrajudiciais que não entraram em sede de processo, sendo que 25% é o índice de acordos feitos dentro dos processos judicializados, que também representa um aumento para quem não tinha o crédito perante a sociedade.³¹

Após essa exitosa experiência iniciada há aproximados nove anos, hoje, já com uma mudança de cultura bastante difundida, e após formarmos mais de 4.000 conciliadores/mediadores devidamente capacitados pela Escola Paulista de Magistratura, atualmente contamos com mais de 50 Centros Judiciários de Solução de Conflitos – CEJUSC – instalados pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, cuja denominação, formato, regras, modo de funcionamento foram detidamente estabelecidos pela Resolução nº 125/10, do Conselho Nacional de Justiça, a qual disciplinou de forma a determinar que todo fórum do país conte com um Centro de Solução de Conflitos; é este tipo de postura institucional do poder Público que viabiliza a necessária mudança de conduta não só do cidadão, do personagem do conflito, mas principalmente, dos integrantes do sistema de justiça como juiz,

30 Levy, F. et al.; **Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça**: Leitura comentada. p. 2. Disponível em: <<http://www.mediare.com.br/2016/03/07/resolucao-n-125-do-conselho-nacional-de-justica-leitura-comentada/>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

31 Toledo, A. S. P.; Tosta, J; Alves, J. C. F. (Coord.). op. cit., p. 98-99.

promotores de justiça, defensores públicos e advogados, pois, para que possam participar dessa inovadora experiência, é preciso que haja a concretização dos métodos adequados de solução de conflitos sob a gestão e supervisão do judiciário, objetivando dar segurança e confiabilidade a este novo formato, com conseqüente homologação judicial desta avença, o que permitira finalizar a situação litigiosa consensualmente, e muito importante, de forma imutável e definitiva.³²

No CEJUSC de Porto Alegre, juntamente com o Tribunal de Justiça, foi iniciado o projeto piloto, em março de 2015, em regime de exceção, para tentar a conciliação nos 15 processos de reintegração de posse que aguardavam nas suas comarcas de origem o cumprimento de medida.

3.1. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos

As informações de transparência, e as audiências da Conciliação e Mediação dos centros judiciais de solução de conflitos e cidadania são supervisionadas e apuradas com relação à eficiência, à quantidade de processos que tramitam, os que dão seguimento nos centros e os que voltam para suas comarcas, e o núcleo é responsável por avaliar o desempenho dos centros e divulgar os resultados. Tal núcleo permanente de métodos consensuais de solução de conflitos veio com a resolução nº 04/12 – órgão especial a recepcionar a resolução nº 15/10 do CNJ.

CONSIDERANDO OS TERMOS DA RESOLUÇÃO Nº 125, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2010, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO;

CONSIDERANDO A NECESSIDADE DE ESTABELECEER DIRETRIZES PARA CRIAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE MEIOS ALTERNATIVOS DE DISSOLUÇÃO DE CONFLITOS, VISANDO À CELERIDADE E À EFETIVIDADE NA RESOLUÇÃO DA DEMANDA;

CONSIDERANDO A CONVENIÊNCIA DE QUE OS PROCEDIMENTOS NA BUSCA DE SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS SEJAM IMPLEMENTADOS E UNIFORMIZADOS NAS COMARCAS DO ESTADO;

CONSIDERANDO SER OBJETIVO ESTRATÉGICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL INCREMENTAR A RESOLUÇÃO DA DEMANDA,³³

Vamos entender o que acontece nas audiências no CEJUSC.

32 Ibidem, p. 99.

33 Rio Grande do Sul. Tribunal de Justiça do RS. **Resolução nº 04/2012 de 11 de abril de 2012**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/export/processos/conciliacao/doc/Res_04_2012_OE.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2017.

3.2. Audiência de Conciliação foi com os Moradores do Campo da Tuca com 116 Famílias ali Assentadas

Iniciou-se a audiência com divergência de matrículas, visto que existem áreas públicas e privadas, em que se debateu o tamanho de uma área e de outra, sendo que se obteve laudo de perito que mapeou as áreas e houve um acordo de regularização de matrícula, e proposta de venda à Cooperativa dos Moradores por parte do dono da propriedade, porém, por parte do DEMHAB não há acordo e se envolve a Defensoria Pública, Ministério Público e Procuradoria do Município, juntamente com a comunidade. A juíza passa para a comunidade a importância de se analisar as circunstâncias técnicas e jurídicas para que, em outro momento, não seja necessário vir a se discutir o mesmo assunto. A juíza comenta sobre o caminho inverso da aquisição da propriedade e, por isso, haverá problemas para regularizar a situação da comunidade e que não haja reclamações porque foi feito do jeito errado. O processo já tramita há mais de 32 anos. Em média, as pessoas ali presentes têm em torno de 30 a 70 anos. Na parte privada, houve um acordo e será feita uma assembleia para se passar valores aos componentes da cooperativa, nesse momento, a juíza rediz a ata da audiência.

3.3. Entrevista com a Juíza Geneci Ribeiro de Campos

As atividades dentro do centro judicial de solução de conflitos e cidadania são muitas, na palavra da juíza Conciliadora.

As atividades junto ao centro judicial de solução de conflitos e cidadania são inúmeras, o próprio nome já diz – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – esse nome é bem amplo e diz tudo, trabalha com a cidadania, justiça restaurativa, os interesses da sociedade, conciliação e mediação. Juntamente com os colaboradores Mediadores e Conciliadores, esse projeto, em especial, da conciliação dos conflitos fundiários, coletivos urbanos, eles são um projeto dentro do CEJUSC, nesse contexto do que é cidadania.³⁴

No início do projeto de conciliação perante a reintegração de posse, quais foram os preceitos para que os processos pudessem ser aceitos no centro judiciário, e qual era o intuito de se fazer essa força tarefa na zona norte de Porto Alegre, caso tenha êxito, provavelmente poderá ser postergado mais um ano.

34 Campos, G. R. **Entrevista concedida a Ronaldo Alves Fagundes**. Porto Alegre, 3 abr. 2017. As perguntas das entrevistas encontram-se no Anexo B deste trabalho.

Ele surgiu de um projeto da corregedoria, onde ela expediu um edital e estabeleceu as regras, onde começarão trabalhando a partir de um grupo de estudo, que existe na corregedoria que entendeu em colocar em prática, tudo aquilo que era discutido a respeito desse tema, e no início foi estabelecido que os processos que seriam trabalhados no CEJUSC, a partir de um levantamento feito com os mandados que estavam na Brigada Militar, para reintegração de posse, então se ouvia que às vezes ia o processo de A e não de B. Então, a corregedoria a partir dos mandados pegou uma região, para ter um critério objetivo, foi escolhido e relatou 15 processos, por ordem de antiguidade, e esses processos foram trabalhados. Esse projeto passou um ano e se prolongou por mais um ano com os processos. Daí sim o edital estabeleceu quais os conflitos seriam trabalhados, coletivos e urbanos, e esta orientação foi expedida para os juizes das varas que trabalham com essa matéria, sendo encaminhado para o CEJUSC.³⁵

Sabe-se que o projeto do centro judiciário de soluções de conflitos e cidadania tem sua característica voltada a solucionar conflitos urbanos de potencial coletivo na área de reintegração de posse com o apoio dos órgãos Públicos, tais como: Defensoria Pública, Ministério Público, Procuradoria do Município e Departamento Municipal de Habitação, visando a trazer a harmonia entre as partes, para buscar a paz e a solução de seus conflitos.

Desde o início, foi bem interessante, que chamou a atenção por ser um trabalho diferente que estava se fazendo, com esse tipo de conflito. E se criou com a intenção clara de conseguir trabalhar com esses conflitos, mas a intenção era discutir a questão, colocar o assunto na mesa junto com vários atores, que participam desse projeto como Defensoria Pública, Ministério Público, Procuradores do Município, DMAB, os Advogados e as partes. Procurou-se fazer uma mesa grande que se chama, quando se entender necessário. Chamar alguém, por exemplo, de uma outra área, que se possa fazer uma contribuição, se convida especificamente para a audiência, que tem a ver com essa questão da política pública de habitação, da moradia e que possa contribuir pra procurar um caminho que é o foco para o conflito, não para o processo. Trabalhamos dentro do CEJUSC com a ideia sempre de aproximar as partes, e fazer com que elas se conversem e encontrem o entendimento, essa é a política, e também desjudicializar é trabalhar no sentido de facilitar o diálogo, e fazer com que as pessoas comecem a conversar sobre seus conflitos e que não precisem sempre entregar a solução para o juiz.³⁶

Pergunta do aluno Ronaldo: A doutora percebe quando as pessoas conseguem enxergar o objetivo da proposta? Como a senhora se sente?

35 Idem.

36 Idem.

Resposta: Nós temos dois focos, nós queremos evidentemente resolver o conflito e ajudar as partes a encontrar uma solução para o conflito, a gente nunca apresenta uma solução, ajuda um pouquinho, arruma daqui, arruma dali, mas as partes que vão ter que encontrar a solução que fica boa pra eles. Nós temos dois propósitos, auxiliá-los nesse avanço e também que eles saiam satisfeitos, ainda que não encontrem o entendimento, que eles saiam satisfeitos, de ter encontrado um espaço onde poderão se manifestar, se enxergar e conversar sobre o assunto. Então, se elas conseguem fazer isso, para nós, isso já é um ganho, ainda que o resultado final não obtivesse. Que às vezes o resultado final é difícil de obter, em si, muitas outras questões não conseguirão, às vezes, por exemplo; essas áreas coletivas, áreas privadas, compra da área, eles não têm condições financeiras de comprar uma área, mas poderão conversar, poderão expor, falar a situação deles, conhecer a outra parte, isso já provoca uma mudança, então pra nós esse resultado é mais que o resultado, é maior que isso, tanto que a pesquisa de satisfação que a gente faz, a gente dá muito valor pra isso, considera isso muito importante, porque quando a gente está construindo um espaço novo, se pergunta como é que a pessoa está se sentindo, nesse espaço, isso pra nós é muito importante, tanto quanto o resultado. Nessa pesquisa de satisfação, ficamos sabendo se elas estão sendo bem acolhidas, se elas estão compreendendo, se aprenderam alguma coisa, isso tudo pesa, isso tudo conta.³⁷

Os órgãos públicos do Estado, Defensoria Pública, Ministério Público, Procuradores e Advogados estão colaborando com o projeto no Centro Judicial de Soluções de Conflitos e Cidadania, com os processos de reintegração de posse, visando a esclarecer as questões mais polêmicas entre as partes, que venham a acontecer nas audiências, bem como compartilhar com o projeto, trazendo a paz e a harmonia às pessoas que ali estão.

Também, toma-se cuidado no esclarecimento da linguagem jurídica, e o uso de excesso de termos técnicos, as pessoas merecem sair dali sabendo o que foi falado, o que foi dito, compreender o que foi dito, aliás, essa é a meta do CEJUSC, é a importância de compreensão da decisão de tudo o que for decidido, que eles compreendam muito bem o acordo, não existe o acordo em que, a parte sai pra fora da sala, para perguntar para o advogado o que ele tem que fazer, não, porque ela participou, ela tem que ter entendida, não pode sair perguntando pra ninguém, senão ela não entendeu o que foi decidido no acordo.

Mas as pessoas têm constrangimentos, às vezes, não querem passar pela vergonha de perguntar, tal coisa o que é, as pessoas têm vergonha de perguntar, aí ficam sem saber, por isso, a gente tenta simplificar o máximo possível,

37 Idem.

usando termos mais próximos que a gente consegue, para explicar mais de uma vez, pra mais de uma pessoa para ver se eles entendem o que está acontecendo, por que eles vieram, porque eu acho muito ruim as pessoas participarem e saírem sem saber por que estavam participando, nossa linguagem é muito técnica e nós fizemos questão de usar jurídiquês, e às vezes, até o advogado do próprio cliente conversa de um jeito que o cliente não entende, a gente não pode falar uma coisa que o terceiro não entende, a causa é dele, não da gente, o advogado que é muito bem-vindo está ali pra dar suporte ao seu cliente, quando for uma questão entre advogados até não tem problema, mas quando envolver o cliente diretamente não pode ter jurídiquês.

Certas questões não podem ser respondidas por estarem em andamento, outras estão sendo explicadas pelos próprios gestores, para as pessoas que estão usando suas políticas e isso também faz parte delas poderem conversar, porque eles estão aqui, até mesmo para responder naquele momento. São os atores daquela conciliação, MP, DEP, DMHAB, Procuradores do Município e os Advogados.³⁸

Verificou-se que a aceitação das audiências no Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania teve êxito nos 18 processos, em que se iniciou o projeto, e 4 foram concluídos com mérito, trazendo satisfação ao grupo de trabalho, os quais não poupam esforços para que as pessoas que ali chegam buscando ajuda não saiam sem ter uma resposta ou solução para seu problema. Essa é a missão dos componentes que ali atuam no CEJUSC.

A aceitação está sendo bem aceita, tanto que se está limitando alguns processos, pelo aumento da demanda e, para isso, tem que estar todos em pauta na audiência e, para que isto aconteça, se verificam as agendas dos entes dos órgãos do Estado e Município, para que tal dia seja feita audiência com todos na mesa, não se pode fazer audiência de segunda a sexta-feira, sem que estejam todos juntos.³⁹

Por conseguinte, depois de se entender o que significa o Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania, pode-se falar a respeito dos processos que geram os conflitos urbanos.

38 Idem.

39 Idem.

4. Exemplos dos Processos que estão Tramitando no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania

Número do Processo	Identificação das Partes	Relatório
001/1150052255-5	Autor: Habitasul Desenvolvidores Imobiliários Ltda. Réu: Diversas pessoas de identidade desconhecida. Ocupação Enrique Morales	A parte autora levará a proposta feita pelos ocupantes a seu conselho, a fim de avaliar o que foi proposto.
001/1080228185-4	Autor: Melson Tumelero S/A Réu: Paulo Roberto Troleiz e Silva de um total de 24 réus. Ocupação Vila Conquista	Entendimento parcial.
001/1120277471-8	Autor: União Territorial Ltda. Réu: Marines de Assis de um total de 2 réus.	Para senhora Letícia, foi concedido um prazo até o dia 30 de novembro de 2015 para desocupação.
001/1120282973-3	Autor: Associação Cristã de Moços do Rio Grande do Sul (ACM/RS) Réu: Jaqueline Souza Fraga de um total de 6 réus. Ocupação Jardim continental	Suspensão do feito até o dia 10 de outubro de 2015, quando haverá manifestação nos autos com a possibilidade de entendimento entre as partes.
001/1140190407-7	Autor: Manoel Claudio Silveira Bitencourt de um de 2 autores. Réu: desconhecido Ocupação progresso	Os ocupantes permanecerão até o dia 31 de Dezembro de 2016, sendo que 07 meses estarão insentos de contraprestações.

5. Conclusão

Foi iniciado um trabalho de pesquisa no Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania, visando a entender seus procedimentos, a gestão dos conflitos urbanos em andamento nos processos de reintegração de posse.

No tocante a esta pesquisa, foi possível avaliar o porquê de tantos processos, que se acumulam nas comarcas do Estado, e por que é preciso criar o projeto de conciliação nos Centros Judiciais de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), visto que os processos são vários e cada um tem sua história.

Ademais, foi possível observar e analisar as possíveis falhas do Estatuto da Cidade, que vêm acontecendo nos últimos anos. E a deficiência ou incapacidade de se ter um único órgão, ou até dois, para se resolver questões referentes à área social, mais especificamente moradia e habitação, tema desta pesquisa.

Foi possível analisar, nas audiências, que a conciliação traz efeitos mais rápidos, por deixar uma terceira pessoa, com conhecimento enorme de jurisprudência, e por ser uma magistrada opinando sobre o caso e tendo o respaldo do Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria do Município.

Deveras, as pessoas que buscam atendimento no Centro Judiciário de Soluções de Conflitos e Cidadania, em um primeiro momento, ficam temerosas e nervo-

sas perante todas as pessoas que ali estão na mesa. São elas que irão recepcionar as partes em conflito, trazendo as informações pertinentes ao assunto e esclarecendo as dúvidas, desta forma, fluirão melhor as negociações.

A aceitação da conciliação, perante as cooperativas de moradores, tem sido positiva nas análises de final de audiência e é isso que se busca no CEJUSC: trazer harmonia perante os conflitos gerados há muito tempo nas comarcas de origem, e também traz mais tranquilidade às pessoas que estão envolvidas diretamente no processo, evitando o desgaste psicológico, esclarecendo as dúvidas surgidas em anos.

Em verdade, o projeto da corregedoria do CNJ deu tão certo que o volume de processos encaminhados para o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania aumentou significativamente, causando um agendamento mais criterioso em que se buscam aqueles processos, mais antigos, visando a não deixar aquelas pessoas que, ao longo do tempo, vêm perdendo a credibilidade de receberem o auxílio do judiciário, sendo seu benefício atendido.

O Centro judicial de Solução de Conflitos e Cidadania, com a resolução nº 125/2010, agora tem a gestão de política institucional de disseminar a cultura da pacificação social do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, ou seja, por meio da resolução nº 04/2012 do órgão especial, a qual veio a recepcionar, avaliar seu desenvolvimento e sua estatística, no andamento dos processos que estavam em evidência, e que se constatou, portanto, ser o melhor método de evitar o litígio.

Essa resolução nº 4/2012 também é responsável por todos os CEJUSC do país. Deste modo, só foi possível haver êxito no projeto do Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania pelo empenho do grupo de trabalho, por sua gestão na quantidade de demanda, e o amadurecimento e aceitação da proposta de conciliação nos processos de reintegração de posse, por parte das cooperativas de moradores.

Sendo assim, foi possível perceber que o Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania cumpre com o objetivo proposto pela corregedoria, em virtude do grande aumento de processos nas comarcas a respeito dos conflitos inerentes à reintegração de posse. Em suma, essa é a missão do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania: trazer à luz as negociações e a paz nos conflitos urbanos.

Referências bibliográficas

- 1 ALVES, Rafael Oliveira Carvalho. **Conciliação e Acesso à Justiça. Webartigos**. Feira de Santana – BA, 20 nov. 2008. Disponível em: <www.webartigos.com/artigos/conciliacao-eacesso-a-justica/11585/>. Acesso em: 20 mai. 2017
2. ANDRIGHI, Fátima Nancy. 2014. **Formas Alternativas de Solução de Conflitos**. Disponível em: <<https://ws->

- barreto.wordpress.com/2014/01/28/formas-alternativas-de-solucao-de-conflitos/>. Acesso em: 20 mar. 2017.
3. AZEVEDO, André Gomma de. (Org.). **Conselho Nacional de Justiça. Manual de Mediação Judicial**. 5ª ed. Brasília/DF:CNJ, 2015.
 4. BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Manual de Mediação Judicial**. 6ª ed. Brasília/DF:CNJ, 2016, p. 25. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/export/processos/conciliacao/doc/Manual_Mediacao_MJ_5ed_Internet.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.
 5. _____. Conselho Nacional de Justiça. **Movimento pela Conciliação**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/movimento-conciliacao-mediacao>>. Acesso em: 25 mar. 2017.
 6. _____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 25 mar. 2017.
 7. _____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 mar. 2017.
 8. _____. **Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 15 mai. 2017.
 9. CAMPOS, Geneci Ribeiro. **Entrevista concedida a Ronaldo Alves Fagundes**. Porto Alegre, 3 abr. 2017
 10. CHERMERIS, Ivan Ramon. **A função social da propriedade: o papel do judiciário diante das invasões de terra**. São Leopoldo: Editora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2002.
 11. FARIAS, Cristiano Chaves de.; Rosenthal, Nelson. **Direitos Reais**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
 12. GONÇALVES, C. R. **Direito Civil Brasileiro: Direito das coisas**/Carlos Roberto Gonçalves. vol. 5: São Paulo: Saraiva, 2012.
 13. GOZZO, Débora.; Alves, José Carlos Moreira.; Reale, Miguel (coord.). **Principais controvérsias no novo código civil**: textos apresentados no II Simpósio Nacional de Direitos Civil. São Paulo: Saraiva, 2006.
 14. LEITE, Eduardo de Oliveira. (coord). **Mediação, arbitragem e conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
 15. LEVY, Fernanda.; et al.; **Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça**: Leitura comentada. p. 2. Disponível em: <<http://www.mediare.com.br/2016/03/07/resolucao-n-125-do-conselho-nacional-de-justica-leitura-comentada/>>. Acesso em: 28 mar. 2017.
 16. MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Direito das coisas**. In: MONTEIRO, Washington de Barros. 1910-1999. **Curso de Direito Civil**. v.3. 37. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.
 17. MORAIS, José Luis Bolzan de.; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e Arbitragem: alternativa à jurisdição**. 2. ed. Ver. e ampl. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2008.
 18. OSORIO, Leticia Marques. (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Fabio Antonio Fabris Editor, 2002.
 19. PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.
 20. PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das Coisas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
 21. RIO GRANDE DO SUL. Embargos infringentes n. 70005146410, j. 21.03.03. In: Revista de Jurisprudência do TJRS n. 222, set./03, ano XXXVIII, p. 129-136.
 22. _____. Multijuris. **Primeiro Grau em Ação**. v. 1, n. 1, ago. 2006. Porto Alegre: departamento de artes gráficas do TJRS, 2006, p. 21.
 23. _____. Tribunal de Justiça do RS. **CEJUSC – Sobre o CEJUSC – Identidade**. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/novo/servicos/gestao-do-conhecimento/manuais/jurisdicional/cejusc-guia-pratico-de-gestao-cejusc-sobre-o-cejusc-identidade/>>. Acesso em: 15 mai. 2017.
 24. _____. Tribunal de Justiça do RS. **Juizados Especiais**. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/site/poder_judiciario/comarcas/juizados_especiais/>. Acesso em: 20 mar. 2017.
 25. _____. Tribunal de Justiça do RS. **Resolução nº 04/2012 de 11 de abril de 2012**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/export/processos/conciliacao/doc/Res_04_2012_OE.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2017.
 26. TANAJURA, Grace Virginia Ribeiro de Magalhães. **Função social da propriedade rural: com destaque para a terra, no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ltr, 2000.
 27. TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. São Paulo: Método, 2008.
 28. TOLEDO, Armando Sergio Prado de.; Tosta, Jorge.; Alves, Jose Carlos Ferreira. (Coord.). **Estudos avançados de Mediação e Arbitragens**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014
 29. VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e praticas restaurativa**. São Paulo: Método, 2008.
 30. VASQUES, André Cardoso et al. **Urbanismo, planejamento urbano e direito urbanístico: caminhos legais para cidades sustentáveis**. Uberaba: CENEC Edigraf, 2014.
 31. VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 12ª ed. v. 5. São Paulo: Atlas, 2012.

O acesso à moradia: dificuldades de quem mais necessita e os desafios dos governos para a solução do déficit habitacional no Brasil

Por

Ricardo Vogt¹

Resumo

O acesso à moradia sempre foi uma questão complicada em nosso país. Historicamente, a distribuição de riqueza e de terras no Brasil sempre foi desigual, onde poucas pessoas detinham quase que a totalidade dos bens. O crescimento populacional e a migração do campo para as grandes metrópoles, combinados com a falta de planejamento urbano e crescimento desordenado das cidades aumentou ainda mais a dificuldade das famílias pobres conseguirem residências dignas. O presente artigo busca fazer uma reflexão mediante um breve levantamento histórico do acesso à moradia, analisando os programas habitacionais dos governos, bem como os problemas e as circunstâncias que ao longo das décadas dificultaram que se chegasse a uma solução efetiva do déficit habitacional.

Palavras-chave: Acesso à moradia – Déficit habitacional – Programas governamentais – Planejamento urbano

1. Introdução

O acesso à moradia é um direito de todos. O cidadão deve ter assegurado o direito de ter um lar que tenha o mínimo de conforto e que esteja dentro de um ambiente onde seja priorizada a qualidade de vida e a segurança da comunidade.

A Constituição Federal de 1988 elenca no seu artigo 6º, juntamente com o direito à moradia, diversos outros direitos sociais, tais como: educação, saúde, alimentação, trabalho e segurança. Na prática, o direito à moradia está vinculado a estes demais direitos e sua violação acaba por prejudicar o acesso aos outros direitos, pois sem um lugar digno para se habitar, fica muito mais complicado obter emprego, ter acesso à educação, bem como manter condições básicas de saúde e de segurança.

O que se tem verificado ao analisar a história recente do Brasil é que o problema de acesso à moradia sempre existiu e por décadas os governos buscaram solucionar o déficit habitacional por meio dos mais diversos programas e incentivos, sem contudo, colocar um fim definitivo ao problema. Entre alguns períodos de sucesso na oferta de moradias e tantos outros de fracasso, o que se pode concluir é que o déficit habitacional está longe de ser solucionado.

1 Advogado, Bacharel em Direito pela PUCRS, pós-graduando em Direito Imobiliário, Responsabilidade Civil e Contratos no IDC, Membro da Comissão de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS, Diretor da Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial, Mediador do Grupo de Estudos de Direito Imobiliário da OAB/RS.

2. Contexto histórico

Até o final da década de 1920, a economia nacional era baseada na exportação de produtos agrícolas. O país contava exclusivamente com iniciativa privada para a produção de unidades habitacionais. À partir da década seguinte, o processo de industrialização começa a tomar corpo no Brasil e o país entra em um processo de modernização e desenvolvimento, onde o Estado passa a investir em infraestrutura, a fim de fomentar o crescimento da produção industrial nacional.

No primeiro governo de Getúlio Vargas, foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais que eram destinados à determinadas categorias profissionais, os quais utilizavam recursos dos recém criados Institutos de Aposentadoria e Pensões.

Na década de 1940, foi aprovada a primeira lei do inquilinato que congelou o valor dos alugueis até 1964. Também foi criada a Fundação da Casa Popular, que tinha como objetivos a construção de moradias, o apoio à indústria de materiais de construção e a implementação de projetos de saneamento. Porém, nas duas décadas em que esteve ativo, a fundação não chegou a produzir 17 mil unidades.

A partir dos anos 1950, o processo de industrialização brasileiro entra em uma nova era, onde passam a ser produzidos bens duráveis e de produção. As famílias passam a viver mais nas zonas urbanas, em subúrbios carentes de urbanização e com baixa infraestrutura. Esta década é marcada pela presença forte do Estado, tanto na regulação dos alugueis privados, quanto na concessão de créditos para a indústria da construção civil.

Com a tomada do poder pelos militares em 1964, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFN). Houve uma mudança no perfil das grandes metrópoles, com a verticalização das construções, frente ao grande aporte de dinheiro que foi trazido ao setor. Novamente a presença estatal centralizadora se fez presente, desta vez pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

No início da década de 1970, o governo optou por reduzir consideravelmente os investimentos para as famílias de baixa renda e aumentar substancialmente as aplicações no mercado da classe média e alta, a fim de acabar com a crise da inadimplência dos mutuários de baixa renda gerada desde a criação do BNH. A partir de 1975, esta questão começa a se resolver e os investimentos em habitações populares voltaram a crescer, coincidindo com o início do processo de abertura do Regime Militar.

Os anos 1980 foram marcados pela forte crise econômica no Brasil. Nos primeiros anos da década, a inflação chegou ao patamar de 100%. Nos anos seguintes, não parou de subir, chegando a alcançar 1770%. Esta crise levou a uma

forte queda do poder de compra do salário da classe média, público alvo das políticas habitacionais do governo, o que acabou culminando com a extinção do BNH e pulverizando a questão habitacional para diversos órgãos governamentais.

Na década seguinte, ocorre a primeira eleição presidencial pós Regime Militar. Fernando Collor foi eleito e sua curta gestão foi marcada por políticas governamentais orientadas ao neoliberalismo, o que aumentou ainda mais a crise habitacional. Foi criado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil casas em 180 dias através da contratação de empreiteiras privadas. Mais uma vez, um programa habitacional estava direcionado ao capital imobiliário privado. Em 1994, após o impeachment, assume o governo Itamar Franco, que buscou concluir as obras iniciadas na gestão anterior e lançou os programas Habitar Brasil e Morar Município, mas o investimento nestes programas ficou prejudicado, face à restrição de gastos gerada pelo Plano Real.

O governo Fernando Henrique Cardoso promoveu efetiva reforma do setor, gerando uma ampla reorganização institucional com a extinção do Ministério do Bem Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), que seria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Porém, a crise econômica e financeira de 1998 modificou as regras de utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o financiamento público foi praticamente extinto e mais uma vez, o problema habitacional enfrentado pela população de baixa renda não foi solucionado.

No início do novo século, o governo Lula cria o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), do Ministério das Cidades, cuja meta era construir um milhão de moradias. Além de ser uma resposta à crise econômica de 2008, o programa buscava fomentar investimentos e criar empregos no setor da construção civil. Assim como os demais programas dos governos passados, o Minha Casa Minha Vida teve praticamente toda sua produção de moradias realizada por construtoras privadas. Esta participação maciça da iniciativa privada acarretou na construção de habitações destinadas à famílias com renda entre 3 e 10 salários mínimos, apesar de a maior demanda por moradia ser das famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos.

Dando continuidade ao Programa Minha Casa Minha Vida, a então presidente Dilma Rousseff lançou a fase 2 em 2011, com a promessa de entregar 2 milhões de unidades habitacionais até 2014, com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União. Em março de 2016, em meio ao processo de impeachment logo após o PMDB ter rompido oficialmente com o Palácio do Planalto, foi lançada a terceira fase do Programa, que previa a entrega de mais 2 milhões de moradias até 2018, financiados, desta vez, por fundos provenientes do FGTS.

3. Dias atuais

Com o agravamento da crise econômica e principalmente, com a crise política que o Brasil enfrentou em 2016, a qual culminou com a cassação da Presidente Dilma Rousseff e com a posse do seu vice, Michel Temer como efetivo presidente, o Programa Minha Casa Minha Vida praticamente parou.

O novo governo decidiu acabar com os subsídios destinados às famílias mais pobres dentro do PMCMV, sob a alegação de restrições orçamentárias. Diante destas restrições, todo o Programa será totalmente reformulado pelo Ministério das Cidades. O Minha Casa Minha Vida deverá mudar de nome, pois é um dos programas mais marcantes da gestão anterior e serviu como grande marketing político para o PT.

Fato concreto decorrente da troca de governo é que foram entregues poucas unidades no ano de 2016 e não se sabe qual será o futuro do Programa Minha Casa Minha Vida.

4. Deficit de moradias

Segundo cálculo baseado na metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), o deficit de moradias no Brasil foi de 6,068 milhões de famílias em 2014. Em comparação com o período de 2010, quando o deficit foi de 6,941 milhões, representou uma queda de 2,8% ao ano. Porém, com o cenário atual, esta queda não irá se manter para o próximo período. O deficit de moradias representa de 9,0% do estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados do país.

Em 2014, o deficit habitacional urbano foi de 5,315 milhões de domicílios (87,6% do total de unidades) e o deficit rural foi de 752 mil unidades (12,4% das unidades). A região Sudeste continua concentrando a maior parcela do deficit habitacional, com 2,425 milhões de unidades (40,0% do deficit habitacional do país). Observa-se, também, aumento na concentração do deficit nas regiões metropolitanas, que respondem por 1,715 milhão de unidades (28,3% do deficit).

Em termos geográficos, o contraste entre regiões do Brasil fica bastante evidenciado: enquanto o deficit rural nas regiões Norte e Nordeste ainda é significativo, representando 22,2% e 30,8% respectivamente, nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, ele se concentra nas regiões urbanas, onde passa dos 90%.

Em termos absolutos, São Paulo é o estado com a maior necessidade de moradias, com mais de 1,327 milhões de deficit (50% na região metropolitana da cidade de São Paulo), seguido por Minas Gerais (529 mil) e Rio de Janeiro (460 mil). Em termos relativos, o estado com o maior deficit habitacional do país é o Maranhão, com 20,4% do total de domicílios (382 mil unidades).

Levando-se em conta o deficit habitacional urbano no Brasil segundo a renda familiar, são usadas quatro faixas de renda, tendo como base o salário

mínimo: até três, mais de três a cinco mais de cinco a dez, e mais de dez salários mínimos. Como era de se esperar, a faixa de renda de até três salários mínimos responde por 83,9% do total do deficit, seguida pela faixa imediatamente superior, de três até cinco salários-mínimos concentra 9,7% do deficit. Somadas, as duas classes menos favorecidas da população respondem por 93,6% do deficit habitacional urbano do país.

Uma comparação importante a ser feita é a do deficit habitacional frente aos domicílios vagos. Enquanto o deficit de moradias no Brasil foi de 6,068 milhões de famílias em 2014, neste mesmo período, os domicílios vagos somaram 7,241 milhões de unidades, com 6,354 milhões das quais em condições de serem ocupados e 886 mil em construção ou reforma. Deste total, 79% dos domicílios vagos estão na área urbana e 21% na área rural.

Realizando um simples cálculo aritmético, seria possível concluir que os domicílios vagos (7,241 milhões de unidades) são superiores ao total do deficit de moradias no Brasil (6,068 milhões de famílias). Porém, esta conclusão se prova falaciosa, pois ainda que este estoque de mercado (domicílios em condições de serem ocupados ou em reforma) seja superior ao deficit, é fundamental verificar a qual faixa de renda estas moradias se destinam. Sabendo-se que são as famílias de menor renda que mais sofrem com o deficit habitacional, pressupõe-se que a maioria destas moradias não seriam adequadas ao perfil do consumidor que realmente necessita moradia.

5. Considerações finais

Muitos aspectos contribuíram para que o deficit habitacional chegasse ao ponto em que se encontra atualmente: instabilidade da política econômica, reduções orçamentárias, descontinuidade de programas habitacionais a cada troca de governo, permanente reestruturação institucional, mudança nos hábitos de moradia, falta de crédito para a construção de imóveis, aumento da população nas cidades.

Como resultado deste cenário, a população de baixa renda foi cerceada do direito básico de moradia, o que obrigou milhões de família a morarem em cortiços, favelas, e comunidades carentes, sem saneamento básico, eletricidade, transporte, educação e outros serviços essenciais. Como consequência, estas famílias estão em vulnerabilidade social, expostas à violência, à falta de emprego e exclusão social.

Com o passar dos anos, aumenta cada vez mais a dificuldade do governo em desenvolver e aplicar uma política habitacional que privilegie as classes menos favorecidas da sociedade. Para que, de fato isso ocorra, os esforços deverão vir tanto do governo, quanto da sociedade, a fim de diminuir as desigualdades sociais criadas pela política de urbanização.

Referências bibliográficas

1. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 13ª ed.
2. BRASIL. Estatuto da Cidade (2001). **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. São Paulo: Saraiva, 13ª ed.
3. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2016 Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file> Acesso em 05.01.2017
4. Lei nº 11.977, de 07/07/2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a Regularização Fundiária de Assentamentos Localizados em Áreas Urbanas**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em 11.12.2016



ISBN 978-087-06-7883-6



9 789870 578536

PATROCINADORES



APOIADORES

