



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - DOUTORADO

RAFAEL CAVALCANTE CRUZ

**O REGISTRO IMOBILIÁRIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO E ECONÔMICO:
PERSPECTIVAS PARA O MORRO SANTA TEREZINHA**

FORTALEZA

2023

RAFAEL CAVALCANTE CRUZ

O REGISTRO IMOBILIÁRIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO E ECONÔMICO:
PERSPECTIVA PARA O MORRO SANTA TEREZINHA

Tese apresentada à Coordenação do ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor. Área de concentração: Direitos Fundamentais.

Orientador: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C964r Cruz, Rafael Cavalcante.
O registro imobiliário da regularização fundiária e sua contribuição para o desenvolvimento humano e econômico : perspectivas para o morro santa terezinha / Rafael Cavalcante Cruz. – 2023.
212 f. : il. color.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.

1. REURB. 2. Registro de Imóvel. 3. Desenvolvimento. 4. Morro Santa Terezinha. I. Título.

CDD 340

RAFAEL CAVALCANTE CRUZ

O REGISTRO IMOBILIÁRIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO E ECONÔMICO:
PERSPECTIVAS PARA O MORRO SANTA TEREZINHA

Tese apresentada à Coordenação
Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para a obtenção do título
de doutor. Área de concentração: Direitos
Fundamentais.

Aprovada em: 18 /08/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.a. Dra. Ligia Maria Silva Melo de Casimiro
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Juvêncio Vasconcelos Viana
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Álisson José Maia Melo
Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7)

Prof. Dr. André Dias Fernandes
Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7)

A Deus.

Aos meus pais, Heleno e Socorro, ao meu
filho, Pedro, e à Nanda.

AGRADECIMENTOS

Ao finalizar tão edificante jornada, não deixo de externar gratidão a todos aqueles que contribuíram para a concretização desta conquista.

Ao professor doutor João Luís Nogueira Matias, agradeço por toda a formação moral e jurídica compartilhada dentro e fora de sala de aula, bem como por haver aceitado o desafio de me orientar. Sou grato pela contribuição, por toda a tolerância e a paciência no decurso desta jornada.

Aos professores doutores Alisson José Maia Melo, André Dias Fernandes, Juvêncio Vasconcelos Viana e Ligia Maria Silva Melo de Casimiro, por aceitarem o convite para compor a Banca Examinadora. Sou-lhes grato pela disponibilidade em participar desse momento e pela contribuição no aprimoramento deste ensaio *stricto-sensu*, executado na contextura de uma das maiores universidades do Brasil.

À minha família, por todo o apoio, parceria e carinho, em especial aos meus pais, pelo exemplo de integridade, sabedoria e determinação.

Ao meu filho, Pedro, por despertar um amor tão especial e distinto de todos os demais nessa caminhada pela Terra.

A minha namorada, linda Nanda, por todo o apoio e pelas sugestões para este experimento.

Ao Hamilton, *in memoriam*, por todo o suporte na Secretaria do Programa de Pós-Graduação.

A Deus, cuja vontade é boa, perfeita e agradável.

Até aqui nos ajudou o Senhor [
BÍBLIA.1Samuel 7:12].

RESUMO

Indica um instrumento que auxilie o desenvolvimento humano e econômico por meio do registro imobiliário da Regularização Fundiária, haja vista o grave problema social e econômico da contemporaneidade, bem assim irregularidade fundiária generalizada no Brasil. A matéria em discussão é a irregularidade fundiária - desigualdade social no Morro Santa Terezinha, que se localiza em Fortaleza-CE, pois neste local a dignidade humana não é observada na dimensão existencial significativa nas vidas dos seus moradores. Tal fato decorre, em boa medida, da colonização e da ausência de organização no histórico de ocupação desordenada ligada ao fenômeno do êxodo rural no Estado do Ceará. Neste contexto, questionam-se quais os instrumentos disponíveis para alterar esse contexto e como o registro da regularização fundiária é capaz de contribuir para o desenvolvimento humano e econômico desse tipo de região. Assim, a pesquisa se propõe analisar se o registro imobiliário da Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social seria um instrumento para o desenvolvimento humano e econômico. A resposta para tal indagação foi procurada com base no objetivo geral traçado para apontar o que seria desenvolvimento humano e econômico pela perspectiva de Amartya Sen e como o desenvolvimento é passível de alterar a realidade e contribuir para a expansão da liberdade e das oportunidades de escolha da pessoa. Em virtude da complexidade da pesquisa, estabeleceu-se diálogo transdisciplinar entre o Direito e a Economia. Utilizou-se o método dedutivo, de natureza qualitativa, para análise dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do Município de Fortaleza, em especial a HABITAFOR, responsável pela implementação da Regularização Fundiária Urbana na Cidade de Fortaleza, e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Recorreu-se, também, à pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. O trabalho é constituído em cinco capítulos. No segundo, imediatamente após a Introdução, que é o primeiro, estão a Regularização Fundiária, com seu objeto, norma e procedimento, bem como a sua implementação como política pública para moradia digna, além da relevância do registro de imóvel e sua relação com a Regularização Fundiária. No terceiro segmento, aborda-se o desenvolvimento no aspecto humano e no econômico, observando como o registro da Regularização Fundiária contribui para o desenvolvimento, não apenas, como crescimento econômico, mas, também, como um amplo desenvolvimento humano que contribui

para a liberdade substancial da pessoa e enseja uma ampla possibilidade de escolhas para uma vida mais digna, além do acesso à infraestrutura e aos serviços públicos decorrentes da Regularização Fundiária por Interesse Social. O quarto módulo capitular intenta contribuir para uma melhor compreensão do problema, por meio de estudo de caso, abordando os possíveis efeitos de uma Regularização Fundiária no Morro Santa Terezinha. Com efeito, se procede a uma análise da sua origem e seu fenômeno de ocupação desordenada, sem infraestrutura e serviços públicos adequados, além dos históricos problemas ambientais. Conclui-se que a Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social constitui um dos instrumentos de desenvolvimento humano e econômico, com significativo potencial de alterar a grave situação social e econômica do Morro Santa Terezinha, embora sozinho não seja suficiente para o pleno desenvolvimento.

Palavras-chave: REURB. Registro de Imóvel. Desenvolvimento. Morro Santa Terezinha (Fortaleza-CE).

ABSTRACT

Indicates a tool that assists human and economic development through real estate registration of Land Regularization, given the serious social and economic problem of contemporaneity, as well as widespread land irregularity in Brazil. The subject under discussion is land irregularity - social inequality in Morro Santa Terezinha, located in Fortaleza, CE, as in this place, human dignity is not observed in a significant existential dimension in the lives of its residents. This fact arises, to a large extent, from colonization and the lack of organization in the history of disorderly occupation linked to the phenomenon of rural exodus in the state of Ceará. In this context, questions arise about the available tools to change this context and how the registration of land regularization can contribute to the human and economic development of this type of region. Thus, the research aims to analyze whether the real estate registration of Urban Land Regularization for Social Interest would be a tool for human and economic development. The answer to this question was sought based on the general objective set to point out what human and economic development would be from the perspective of Amartya Sen and how development can alter reality and contribute to the expansion of freedom and opportunities for

individual choice. Due to the complexity of the research, a transdisciplinary dialogue was established between Law and Economics. The deductive method, of a qualitative nature, was used to analyze data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics, the Municipality of Fortaleza, especially HABITAFOR, responsible for the implementation of Urban Land Regularization in the city of Fortaleza, and the Institute of Research and Economic Strategy of Ceará. Bibliographical, documentary, and jurisprudential research were also conducted. The work consists of five chapters. In the second chapter, immediately after the Introduction, which is the first, Land Regularization is discussed, including its object, norm, and procedure, as well as its implementation as a public policy for dignified housing, in addition to the relevance of property registration and its relationship with Land Regularization. In the third segment, development is addressed in both the human and economic aspects, observing how the registration of Land Regularization contributes to development, not only as economic growth but also as broad human development that contributes to the substantial freedom of the individual and offers a wide range of choices for a more dignified life, as well as access to infrastructure and public services resulting from Land Regularization for Social Interest. The fourth chapter intends to contribute to a better understanding of the problem through a case study, addressing the possible effects of Land Regularization in Morro Santa Terezinha. Indeed, an analysis of its origin and its phenomenon of disorderly occupation without adequate infrastructure and public services, as well as historical environmental problems, is carried out. It is concluded that Urban Land Regularization for Social Interest constitutes one of the instruments of human and economic development, with significant potential to alter the serious social and economic situation of Morro Santa Terezinha, although alone it is not sufficient for full development.

Keywords: REURB; *Real estate registration; Development.* Morro Santa Terezinha (Fortaleza-CE).

RESUMÉ

Indique un instrument qui aide au développement humain et économique par le biais de l'enregistrement foncier de la régularisation des terres, étant donné le grave problème social et économique de la contemporanéité, ainsi que la généralisation de

l'irrégularité foncière au Brésil. Le sujet en discussion est l'irrégularité foncière - l'inégalité sociale dans la Morro Santa Terezinha, située à Fortaleza, CE, car en ce lieu, la dignité humaine n'est pas observée dans une dimension existentielle significative dans la vie de ses habitants. Ce fait découle en grande partie de la colonisation et de l'absence d'organisation dans l'histoire de l'occupation désordonnée liée au phénomène de l'exode rural dans l'État de Ceará. Dans ce contexte, des questions se posent sur les instruments disponibles pour changer cette situation et sur la manière dont l'enregistrement de la régularisation foncière peut contribuer au développement humain et économique de ce type de région. Ainsi, la recherche vise à analyser si l'enregistrement foncier de la régularisation urbaine par intérêt social serait un instrument pour le développement humain et économique. La réponse à cette question a été recherchée en fonction de l'objectif général visant à définir ce qu'est le développement humain et économique du point de vue d'Amartya Sen et comment le développement peut modifier la réalité et contribuer à l'expansion de la liberté et des opportunités de choix individuel. En raison de la complexité de la recherche, un dialogue transdisciplinaire a été établi entre le droit et l'économie. La méthode déductive, de nature qualitative, a été utilisée pour analyser les données de l'Institut brésilien de géographie et de statistique, de la municipalité de Fortaleza, en particulier HABITAFOR, responsable de la mise en œuvre de la régularisation foncière urbaine dans la ville de Fortaleza, et de l'Institut de recherche et de stratégie économique de Ceará. Des recherches bibliographiques, documentaires et jurisprudentielles ont également été menées. Le travail se compose de cinq chapitres. Dans le deuxième chapitre, immédiatement après l'introduction, qui est le premier, la régularisation foncière est abordée, y compris son objet, sa norme et sa procédure, ainsi que sa mise en œuvre en tant que politique publique pour un logement digne, en plus de la pertinence de l'enregistrement de la propriété et de sa relation avec la régularisation foncière. Dans le troisième segment, le développement est abordé tant du point de vue humain qu'économique, en observant comment l'enregistrement de la régularisation foncière contribue au développement, non seulement en tant que croissance économique, mais aussi en tant que développement humain global qui contribue à la liberté substantielle de l'individu et offre une large gamme de choix pour une vie plus digne, ainsi que l'accès à l'infrastructure et aux services publics découlant de la régularisation foncière par intérêt social. Le quatrième chapitre vise à contribuer à une meilleure compréhension

du problème grâce à une étude de cas, en abordant les effets possibles de la régularisation foncière dans le Morro Santa Terezinha. En effet, une analyse de son origine et de son phénomène d'occupation désordonnée, sans infrastructure adéquate et services publics, ainsi que des problèmes environnementaux historiques, est effectuée. On conclut que la régularisation foncière urbaine par intérêt social constitue l'un des instruments de développement humain et économique, avec un potentiel significatif pour modifier la grave situation sociale et économique du Morro Santa Terezinha, bien qu'il ne soit pas suffisant à lui seul pour un développement complet.

Mots-clés: REURB; l'enregistrement foncier. Développement; Morro Santa Terezinha (Fortaleza-CE).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Área urbana da cidade de Fortaleza, com a identificação das 89 áreas de risco	191
Figura 2	– Mapa de localização da área de estudo	191
Figura 3	– O Morro Santa Terezinha de 1940 a 1950	192
Figura 4	– Mudanças na paisagem do Morro Santa Terezinha de 1980 a 2016	192
Figura 5	– Resquício da duna no Morro Terezinha, sitiada pela ocupação desordenada	193
Figura 6	– Ocupação, no tempo, da Encosta do Morro Santa Terezinha desde a Avenida Vicente de Castro	193
Figura 7	– Trechos de encosta no Morro Santa Terezinha ocupados densamente por habitações em área de declive acentuado	194
Figura 8	– Influências da urbanização em períodos de chuva no Morro Santa Terezinha	194
Figura 9	– Morro Santa Terezinha em foto aérea do ano de 1995	195

Figura 10 – Morro Santa Terezinha em foto aérea do ano de 2001	195
Figura 11 – Morro Santa Terezinha em foto aérea do ano de 2004	196
Figura 12 – Morro Santa Terezinha em foto aérea do ano de 2008	196
Figura 13 – Evolução do uso e ocupação do Morro Santa Terezinha de 1978 a 2008, expressos em hectares (topo das barras) e em percentagem em área (interior das barras)	197
Figura 14 – Modelo digital do terreno da área de estudo	197
Figura 15 – Carta de declividade da área de estudo	198
Figura 16 – Declividade e efeitos	198
Figura 17 – “Areninha” do Morro Santa Terezinha	200

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRF	Certidão de Regularização Fundiária
EIV	Estudo de Impacto Ambiental
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
TRANSCON	Transferência do Direito de Construir
Zeis	Zona de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) PREVISTA NA LEI N. 13.465/2017	19
2.1	Política pública de moradia por meio da Regularização Fundiária Urbana (REURB)	19
2.1.1	<i>O direito à moradia como direito fundamental social e sua previsão em atos internacionais</i>	22
		24
2.1.2	<i>A ação afirmativa do Estado para implementar direito fundamental de segunda dimensão de moradia</i>	
2.1.2.1	Défice habitacional e alternativa de política pública para ocupação de moradias vazias	26
2.1.3	<i>O direito fundamental à moradia concretizado por meio da Lei N. 13.465/2017</i>	28
2.1.4	<i>REURB para implementar infraestrutura de água potável e saneamento básico nas moradias</i>	32
2.2	Normatização da Regularização Fundiária e a Lei Complementar N. 334/2022 do Município de Fortaleza.....	34
2.3	Debates no processo legislativo da REURB	42
2.4	REURB e seu conceito, objeto, princípios e finalidade	44
2.5	REURB e seu propósito de cumprir a função social da propriedade na sociedade	47
2.6	A relevância do registro de imóvel na atualidade e sua função na Regularização Fundiária	49
2.7	Ponderação entre a reserva do possível orçamentária e o dever do Estado em realizar a REURB	68
3	O REGISTRO IMOBILIÁRIO DA REURB E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO E ECONÔMICO	76
3.1	Desenvolvimento humano na perspectiva de Amartya Sen	77

3.2	A finalidade do desenvolvimento	82
3.3	Liberdade substancial por meio da propriedade para ensejar a felicidade	90
3.4	Desenvolvimento econômico e bem-estar	96
3.5	O sistema econômico e a influência na democracia	105
3.6	A ordem econômica como meio de reduzir a pobreza	111
3.7	O registro da REURB com o propósito de contribuir para o desenvolvimento humano e econômico	113
3.8	A política pública para regularização fundiária como um indutor de desenvolvimento e suas possíveis limitações	116
4	ESTUDO DE CASO: PERSPECTIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DA REURB-S NO MORRO SANTA TEREZINHA	123
4.1	Origem remota da ocupação de terras no Ceará, que influenciou a origem do Morro Santa Terezinha e causas do êxodo rural	125
4.1.1	<i>Origem próxima do Morro Santa Terezinha</i>	141
4.1.2	<i>O perfil dos ocupantes iniciais do Morro Santa Terezinha influenciados pela história da ocupação do interior do Ceará</i>	146
4.2	Ocupação desordenada do Morro Santa Terezinha e o risco ambiental	151
4.3	Ocupação desordenada do Morro Santa Terezinha e contexto das moradias	153
4.4	Ocupação desordenada do Morro Santa Terezinha e problemas no desenvolvimento econômico com reflexos na baixa renda	159
4.5	Atuação ineficiente do Estado para mudar a realidade do Morro Santa Terezinha	162
4.6	Morro Santa Terezinha e a consequência da ausência de desenvolvimento humano e econômico em comparação com	167

	regiões desenvolvidas	
4.7	Os possíveis efeitos do registro da Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social (REURB-S) no Morro Santa Terezinha para contribuir com o desenvolvimento humano e econômico	175
5	CONCLUSÃO	182
	REFERÊNCIAS	187
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	198
	APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO (HABITAFOR)	199
	LISTA DE FIGURAS	200

1 INTRODUÇÃO

Esta tese reporta-se à possibilidade de, por meio do registro imobiliário da Regularização Fundiária, se contribuir para o desenvolvimento humano e econômico das regiões beneficiadas. Desse modo, se fez um estudo de caso dos possíveis efeitos desta Regularização Fundiária no Morro Santa Terezinha, que fica localizado na Capital cearense. Assim, investiga-se a possibilidade de se alcançar um maior desenvolvimento humano e econômico por meio do registro da Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social e suas atividades correlatas, como a construção de infraestrutura e oferecimento de serviços públicos. O tema foi escolhido com a intenção de se contribuir para a construção do Estado Social previsto pela Constituição Federal de 1988.

Demanda-se verificar os mecanismos jurídicos disponíveis para o tratamento dessa situação. Isso porque o registro imobiliário da Regularização Fundiária Urbana é um instrumento relativamente recente na história fundiária brasileira, com a consolidação legislativa da Lei 13.465/2017, bem como a Lei Complementar 334/2022, do Município de Fortaleza, e propõe ser um novo marco fundiário na grave crise instalada nas áreas urbanas e rurais, em especial, na Capital cearense.

Desse modo, impende averiguar se tais mecanismos previstos nestas leis são aptos à consecução dos seus fins, quais sejam, regularizar as ocupações irregulares de décadas, que, muitas vezes, não têm acesso à água potável e ao saneamento básico, além de outros equipamentos públicos necessários para uma existência digna, bem como contribuir para o desenvolvimento das comunidades beneficiadas, no sentido de tentar reaver a liberdade substancial e expandir oportunidades para contribuir com o desenvolvimento humano e econômico.

À vista desse pressuposto, exprimem-se a Regularização Fundiária Urbana e sua regulamentação; seu conceito; objeto; finalidade; sua perspectiva de política pública para concretização de direitos fundamentais à moradia; sua possibilidade de elevar o patamar civilizatório com obras de infraestrutura como o de saneamento básico, e aponta, em especial, o instrumento da Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social (REURB-S) como um indutor de desenvolvimento, indicando a atuação do Estado na realização da REURB-S como um instrumento que gera intitulação e facilidades econômicas para os

beneficiados.

Nesse sentido, a Regularização Fundiária Urbana constitui um dos condutores do desenvolvimento econômico e humano, de tal modo, com vistas a uma abordagem teórica e pragmática, mas, sobretudo humanizada, para a superação desta grave situação social e econômica que assola o país. O desenvolvimento consiste em um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil, que proporciona liberdade e dignidade humana, além de reduzir as desigualdades sociais.

Nessa perspectiva, mostra-se o histórico de ocupação desordenada do País, que foi representada pela origem remota e próxima do Morro Santa Terezinha para, dessa maneira, se entender a razão da violação sistemática e contínua de muitos direitos fundamentais.

É com esta ideiação que a Tese se fundamenta e se justifica, pois, com suporte no histórico de ocupação, se percebem a evolução das mazelas sociais e a identificação de muitas causas das privações de liberdade substanciais, o que enseja, não apenas, a ausência de uma moradia digna, mas, também, diversas outras privações que impedem as pessoas de terem um mínimo existencial.

A escolha deste tema decorre, inicialmente, da inquietação provocada neste pesquisador pela observação *do status quo*, às vezes dramático, intensificado no período de incerteza da pandemia da COVID-19, além de abordar as graves fissuras sociais que ocorrem com a intensa desigualdade social. A pesquisa aponta, ainda, para o modo como essas desigualdades causam uma fissura na estabilidade necessária na sociedade, bem como afeta o bem-estar das pessoas, além de violar os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Essa grave situação torna, não somente, a situação social disfuncional, mas, também, instaura um ciclo de perpetuação de desigualdade e de pobreza, retirando oportunidades de crianças e de jovens para um caminho com maior dignidade e oportunidade de se viver uma vida plena. Por isso, faz-se necessário um estudo de caso sobre o Morro Santa Terezinha para se apontar possíveis efeitos que o registro de uma Regularização Fundiária é capaz de causar para o desenvolvimento dos beneficiados.

A escolha do Morro Santa Terezinha como um prognóstico ocorre por ser uma ocupação antiga numa região nobre de Fortaleza. Conquanto haja recebido algumas ações do Poder Público, estas foram ineficientes para mudar o contexto de

desigualdades e mazelas sociais. Desse modo, são examinados o contexto da moradia naquele lugar; a renda e o consumo; as habitações e sua relação como bens inferiores no aspecto da microeconomia e as desigualdades sociais.

Em tais circunstâncias, observa-se a disposição da Constituição Federal de 1988 acerca de seus objetivos fundamentais, em especial o desenvolvimento e a redução da desigualdade social. Assim, observa-se o desenvolvimento, não somente, no seu aspecto de crescimento econômico, mas, ainda, o conceito mais amplo de desenvolvimento, conforme abordado na obra **Desenvolvimento como liberdade**, de Amartya Sen. Dessa maneira, verificam-se a finalidade do desenvolvimento, bem como a liberdade substancial por meio da propriedade, e demais aspectos ligados ao necessário desenvolvimento humano que geram novas oportunidades de escolhas para o exercício de uma liberdade ampla. Demais disso, se analisam o desenvolvimento econômico e sua influência no bem-estar, na redução da pobreza e na sociedade democrática.

A investigação, pois, está relacionada com o cuidado na superação dos problemas sociais, apontando um dos instrumentos que deve ser concretizado para que se alcance um patamar civilizatório condizente com os objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988. Assim, foi proposta a seguinte pergunta: - ***o registro imobiliário da Regularização Fundiária Urbana seria um dos instrumentos para se contribuir com o desenvolvimento humano e econômico?*** A resposta para tal indagação foi procurada com amparo nos objetivos traçados, desde o geral até os específicos.

O objetivo geral proposto é o de apontar o que constitui desenvolvimento (não somente econômico, mas também humano) e como o registro imobiliário da Regularização Fundiária colabora para esse desenvolvimento. Os objetivos específicos, desdobramentos do geral, serviram como questionamentos norteadores para efetivar a Tese. Intentam apontar acerca da Regularização Fundiária como uma política pública direito fundamental à moradia digna, bem assim qual a relevância do registro imobiliário, atualmente, e seu mister na regularização Fundiária. Em seguida, indagou-se acerca do que seria o desenvolvimento e como é observável, além do critério da macroeconomia para um aspecto de liberdade substancial que gere oportunidade de escolhas. Tencionou trazer uma perspectiva do possível influxo no desenvolvimento, por meio de uma Regularização Fundiária no Morro Santa Terezinha, que tem um histórico de ocupação desordenada do solo, indicando suas

principais causas e efeitos, especialmente os problemas sociais, ambientais e econômicos por ele provocados, e como o registro da Regularização Fundiária iniciaria outro ciclo de desenvolvimento.

Para o alcance de tais objetivos, optou-se por uma metodologia que propicie a abordagem adequada da realidade, assim como favoreça o desenvolvimento do pensamento por meio de instrumental apto à formulação argumentativa para superação das indagações efetuadas no estudo. Em virtude da sua complexidade, estabeleceu-se o diálogo transdisciplinar dos ramalhos científicos do Direito e da Economia.

Assim, recorreu-se ao método dedutivo, de natureza qualitativa, para análise dos dados secundários obtidos por meio da realização de pesquisa bibliográfica em estudos e legislações nacionais, tal como pesquisa documental e jurisprudencial, respectivamente, desde a exploração dos dados da Central de Registradores do Brasil, além de decisão do Superior Tribunal de Justiça sobre Regularização Fundiária.

Para o estudo do caso, ainda foi necessária a realização de pesquisa no IBGE, no Município de Fortaleza, e no IPECE, o que se deu com a coleta de dados secundários. A pujança do tema e o seu influxo na sociedade fortalezense falam, por si, quanto à sua relevância e atualidade. Por conseguinte, a expectativa deste ensaio, além de alcançar os objetivos já declarados, proporcionando a ampliação dos conhecimentos sobre o tema, tem como intento propor também modalidades de intervenção e transformação na realidade grave de desigualdades sociais na cidade de Fortaleza por meio do registro imobiliário da Regularização Fundiária.

O trabalho é estruturado em cinco capítulos. No segundo, por meio do estudo do registro imobiliário da Regularização Fundiária por Interesse Social (REURB-S), indicam-se o objeto, a norma e o procedimento dessa regularização e qual a relevância do registro imobiliário da regularização. Aponta, ainda, a possibilidade da implantação dessa política pública com a realização de obras de infraestrutura e de ações sociais. Assim, no propósito de contribuir para transformação socioeconômica das regiões beneficiadas, se observa como esse instrumento é habilitado a atuar como indutor do desenvolvimento.

No módulo seguinte - o de número três - aborda-se o desenvolvimento, não apenas, como crescimento econômico, tampouco como um mero dado agregado da macroeconomia - produto interno bruto e renda, por exemplo - mas,

também, como um amplo desenvolvimento humano em que se dá ensejo ao acesso a cestas de consumos para se manter a dignidade humana, acesso a serviços adequados de educação e de saúde, as facilidades econômicas, liberdade de transação e intitulação da propriedade, o que é capaz de fomentar esses aspectos para que se seja ensejada ampla possibilidade de escolhas.

O quarto deles, de cunho histórico, jurídico e econômico, tenciona contribuir para uma melhor compreensão do problema, por meio de um estudo de caso. Abordando os possíveis efeitos de uma Regularização Fundiária no Morro Santa Terezinha, desse modo, se faz uma pesquisa da sua origem e seu fenômeno de ocupação desordenada, sem infraestrutura e serviços públicos adequados, além dos problemas decorrentes disso.

Assim, é abordada a situação atual de seus moradores no que tange aos aspectos renda, acessibilidade, acesso à infraestrutura e aos serviços públicos adequados. Além disso, há a dificuldade em se sair do círculo da pobreza. Ainda neste capítulo, se desenvolve a teoria do Estado do Bem-Estar Social, adida ao fato de não ter havido um desenvolvimento adequado do Estado Social no *locus*, o que ocasionou um agravamento da desigualdade social. Há, ainda, a indicação da moradia irregular como bem inferior na óptica da Microeconomia, e como isso perpetua as mazelas sociais, apontando, ainda, eventuais resultados de uma REURB-S na região. Finaliza-se com os possíveis resultados que concorram para o desenvolvimento humano e econômico por meio do registro da Regularização Fundiária por Interesse Social e a respectiva implantação de obras de infraestrutura.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) PREVISTA NA LEI N. 13.465/2017

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) teve um marco legislativo na Lei N. 13465/2017, que tem por objetivo formalizar os imóveis brasileiros, em especial, os urbanos que não tenham nenhuma regularização - ou a possuam precariamente - e que careçam de algum tipo de retificação para espelhar a realidade.

Assim, a REURB tem por finalidade elevar os imóveis a um patamar de civilidade necessária para os tempos atuais, retirando aqueles da cidade informal e os alçando a uma urbe formal, com todos os benefícios inerentes.

Desse modo, faz-se necessária a pesquisa sobre o conceito, o objeto, históricos legislativos, as características, as finalidades e demais aspectos procedimentais da Regularização Fundiária Urbana (REURB) para se entender a relevância de sua realização e sua contribuição com a dignidade humana.

Com isso deve ser abordada a Regularização Fundiária como política pública para concretização do direito fundamental de segunda dimensão à moradia digna, bem como mencionar como se utilizar a política pública para combater o déficit habitacional, tanto com a regularização fundiária para se ter segurança jurídica em se investir em imóveis precários, como se faz menção à possibilidade de ocupação de imóveis vazios, em especial os que são objeto de regularização fundiária.

Em seguida, menciona-se a relevância do registro de imóveis que está inserido no movimento extrajudicial, bem como sua relação e efeitos do registro da Regularização Fundiária. Mostra-se o poder-dever da Administração Pública em implantar a Regularização Fundiária para promover o direito à moradia digna.

2.1 Política pública de moradia por meio da Regularização Fundiária Urbana (REURB)

O Estado Democrático de Direito brasileiro tem fundamento na dignidade humana, e esse conforma o pilar de muitos Estados no período pós-guerra, em especial, após a Constituição Alemã de Bonn (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*).

Assim, uma matriz da dignidade humana reside na moradia digna, de sorte que o direito à moradia deve ser tratado com grande reverência, pois é um sustentáculo dos Estados contemporâneos. A Constituição brasileira, que teve influência da Carta Maior espanhola de 1978 e da Constituição portuguesa de 1976, tenta se identificar com um Estado Social (*Welfare State*), no qual visa a concretizar os direitos fundamentais, entre eles o direito à moradia¹.

De efeito, uma vida digna e o bem-estar social parecem que estão associados com uma moradia digna, e, nestas circunstâncias é que o Brasil elabora um arcabouço jurídico² sobre o tema.

Os dados sociais e econômicos, no entanto, bem como o sentir empírico das pessoas em todos os grandes centros urbanos brasileiros apontam, não somente, para um Estado do Bem-Estar Social mal desenvolvido no Brasil, como, também, para um grave problema de déficit habitacional. Ou seja, diversos direitos fundamentais não estão sendo concretizados ou os foram ineficientemente. Entre esses direitos fundamentais ausentes ou fragilizados está o direito à moradia.

De tal modo, o relevante direito social previsto em vários diplomas jurídicos brasileiros ainda está à espera de uma concretização eficiente e contínua, pois a demanda por moradia digna é dinâmica e ascendente. A cada ano, não apenas, se acentua a precariedade (ocupação periférica) dos imóveis irregulares, como, também, aumenta a necessidade por novos (crescimento populacional)³.

¹ O não reconhecimento efetivo do direito fundamental social à moradia compromete inequivocamente o direito à vida digna e ao bem-estar social, quando sua ausência age como meio propulsor e agravante do desrespeito aos demais direitos, envolvendo também o aumento da exclusão social no país, da ausência de saúde, degradação ambiental, aumento da violência urbana, desemprego, abalando boa parte dos demais bens juridicamente protegidos. (GABARDO, E.; CASIMIRO, L. M. S. M. Uma análise econômica do direito à moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul: Plenum, Ano IV, n. 11, p. 53-74, 2015, p. 60).

² No Brasil, como já exposto, o direito à moradia adequada foi reconhecido expressamente como um direito fundamental social no Texto Constitucional em 14 de fevereiro de 2000, por meio da emenda nº 26. A legislação brasileira trata da proteção ao direito à moradia de maneira significativa em vários textos normativos, especialmente no Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001); na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que trata da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia; Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. A mais significativa delas é a Lei nº 11.977/2009, alterada parcialmente pela Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, ambas tratando do Programa Minha Casa, Minha Vida, incluindo a viabilização do acesso à moradia por meio de subvenções e da regularização fundiária plena de assentamentos irregulares localizados em áreas urbanas, com forte caráter de uma política pública de indução ao desenvolvimento socioeconômico. (GABARDO, E.; CASIMIRO, L. M. S. M. Uma análise econômica do direito à moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul: Plenum, Ano IV, n. 11, p. 53-74, 2015, p. 62).

³ Torna-se imperioso considerar uma verificação por um lado “demográfico”, por outro de “condições sociais”, além da análise “econômica” propriamente dita. Por exemplo, são complexos (e meta-jurídicos, porém altamente relevantes ao Direito) indicadores tais como o crescimento populacional

Estimou-se um déficit habitacional de aproximadamente seis milhões de moradias em 2019⁴, contudo, dependendo do critério utilizado, o número é significativamente maior.

Diversas são as causas dessa inadequação das moradias na cidade “real”, além da ausência de moradias necessárias a compor a cidade “formal”. Citam-se entre as causas: desigualdade histórica, ausência de distribuição histórica das terras rurais, desequilíbrio na distribuição de renda e ausência de políticas públicas eficientes, entre outras situações⁵, abordadas em detalhes nesta pesquisa.

Observa-se em praticamente todas as grandes cidades brasileiras uma realidade de desordem na ocupação do solo com habitações precárias, cortiços, favelas, ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental ou de risco ambiental, loteamentos irregulares e clandestinos, cujos moradores são submetidos às situações degradantes sem saneamento básico e sem água potável. Em ambientes muitas vezes sem a presença efetiva do Estado, ficam à mercê de “Estados paralelos” de estruturas criminosas, sendo, então, esquecidos pelos primeiros e oprimidos pelos outros.

A moradia digna, também, representa uma regularização fundiária necessária para uma regularização formal e proteção jurídica do imóvel. O imóvel que, no modelo de matrícula adotado pela Lei de Registro Público em seu art. 172 da Lei N. 6.015/1973, não tem qualificação subjetiva e objetiva condizente com a realidade, é considerado um imóvel irregular que deve ser retificado.

Assim, a regularização constitui, também, instrumento para que o imóvel em sua existência jurídica seja um espelho da realidade, não apenas para os imóveis que têm erros ou omissões em sua matrícula, mas, ainda, para os que

urbano e a ocupação periférica a fim de ser mais bem compreendida a distribuição populacional no território. Ademais, questões como sub-habitação, ocupação irregular, distribuição de renda familiar, ou disponibilidade e acesso a equipamentos sociais são indispensáveis na criação de qualquer política pública pelo sistema jurídico-administrativo do Estado. (GABARDO, E.; CASIMIRO, L. M. S. M. Uma análise econômica do direito à moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul: Plenum, Ano IV, n. 11, p. 53-74, 2015, p. 61).

⁴ Disponível em: <<https://habitatbrasil.org.br/deficit-habitacional-brasil/>>.

⁵ A procura por moradia e a ocupação desordenada para esse fim, que adensam os centros urbanos no Brasil, estão ligadas às questões socioeconômicas, desigualdade social, desequilíbrio da distribuição de renda, acelerada industrialização que promove a migração do campo para a cidade, insuficientes políticas de planejamento territorial urbano, parco ou nenhum controle, regulação e fiscalização pelo Poder Público, entre outros fatores. (GABARDO, E.; CASIMIRO, L. M. S. M. Uma análise econômica do direito à moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul: Plenum, Ano IV, n. 11, p. 53-74, 2015, p. 62).

sequer tem matrículas, algo muito comum que teve origem no histórico de terras no Brasil.

Desse modo, revelam-se a importância do direito à moradia, bem como a regularização fundiária, que tem o intuito de, não somente, atualizar os dados cadastrais na matrícula do imóvel, mas, também, de formalizar as propriedades e direitos reais que não existem para o direito formal, apenas existindo em sua qualidade de posse dos imóveis irregulares, além de combater o déficit habitacional e de promover a infraestrutura necessária à comunidade, propiciando uma moradia digna às pessoas. Portanto, esse é um dos objetivos da Regularização Fundiária Urbana (REURB), tratada na Lei N. 13.465/2017.

2.1.1 O direito à moradia como direito fundamental social e sua previsão em atos internacionais

O direito à moradia é inerente à condição humana de localizar um *habitat* para seu desenvolvimento e a própria sobrevivência. A moradia, assim, tem fundamento na dignidade da pessoa humana. Portanto, fundada nesse valor-base, revela-se, ainda, como um mínimo de existência. Dessa maneira, tem sentido a reflexão sobre a possibilidade de exigência ao Estado por meio de um pedido judicial, sem que isso incida numa violação da separação dos poderes e até de eventual obstáculo da reserva do possível, como abordado em seção própria mais à frente.

Foi alçado a um direito social no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional Nº 26 no ano de 2000. Em virtude do mencionado, o caráter de direito fundamental de segunda dimensão é realçado. Isso reforça o argumento de que a pessoa é postulante, em face do Estado, de medidas que concretizem esse direito fundamental.

Cumprе evidenciar que a referida Emenda Constitucional ocorreu em virtude de atos normativos internacionais de que o Brasil era signatário e que previa a relevância da moradia como uma condição necessária ao ser humano.

Dessa maneira, mencionam-se algumas previsões desse direito,, que já eram tratadas no plano internacional antes de ter envergadura constitucional. Assim ocorreu com o direito à moradia, em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 25.1.

De tal modo, faz-se necessário mencionar que o direito à moradia é protegido no âmbito internacional, a saber: Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (1992); Conferência dos Direitos Humanos de Viena (1993), Conferência sobre População e Desenvolvimento do Cairo (1994); Conferência sobre Desenvolvimento Social de Copenhague (1995), Conferência das Mulheres de Beijing (1995), Conferência sobre Assentamentos Humanos – Habitat II de Istambul (1996).

Merece destaque, ainda, o fato de que o ato normativo mais antigo no plano internacional acerca do direito à moradia foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em seguida, diversos outros diplomas internacionais mencionaram o direito à moradia, tais como: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). É significativa, *in hoc sensu*, a passagem da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem a respeito da propriedade privada⁶.

Ressalte-se que o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi ratificado pelo Brasil, tendo, assim, assumido o compromisso de promover e proteger o direito em análise, pela leitura do artigo 11 do referido ato normativo:

Impende, ainda, mencionar que, depois da Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), a ONU instituiu o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT)⁷ em 1978.

Nessa esteira, também consta da Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁸ (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, também ratificada pelo Brasil. Pela observação dos aspectos analisados em virtude dos atos normativos no plano internacional, foi que o Brasil promulgou a emenda

⁶ Article XXIII- Every person has a right to own such private property as meets the essential needs of decent living and helps to maintain the dignity of the individual and of the home.

⁷ Com sede em Nairóbi, Quênia, a organização é a encarregada de coordenar e harmonizar atividades em assentamentos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, facilitando o intercâmbio global de informação sobre moradia e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, além de colaborar em países com políticas e assessoria técnica para enfrentar o número crescente de desafios enfrentados por cidades de todos os tamanhos. O Escritório Regional da ONU-HABITAT para América Latina e o Caribe funciona no Rio de Janeiro desde 1996 (ONU-HABITAT, 2016).

⁸ 1 – Everyone has the right to the use and enjoyment of his property. The law may subordinate such uses and enjoyment to the interest of society.

constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, elevando o direito à moradia a um direito fundamental de segunda dimensão previsto na Constituição Federal de 1988.

Em vista disso, o Brasil se comprometeu a efetivar o direito de moradia digna para a população sob pena de fazer tábula rasa do Texto Constitucional.

2.1.2 A ação afirmativa do Estado para implementar direito fundamental de segunda dimensão de moradia

Os direitos fundamentais foram uma conquista histórica. Esses direitos são classificados em gerações ou dimensões. Os direitos fundamentais de segunda dimensão, portanto, são aqueles inerentes ao Estado social, em que exigem ações afirmativas do Estado para promover direitos, em geral, de cunho social⁹.

A Constituição Federal de 1988 tem um extenso rol de direitos de segunda dimensão. Esse conteúdo programático tem força normativa para alterar a realidade. Assim, esses direitos sociais devem ser concretizados para formar uma sociedade mais igualitária.

A igualdade deveria ser fundamentada numa república formada na base de um Estado Democrático de Direito, como já delineado. Dessa maneira, a igualdade é inerente aos próprios objetivos fundamentais da Constituição Federal no artigo terceiro. Assim o próprio conceito de democracia no aspecto substantivo exige essa igualdade.

Tal aspecto, entretanto, é negligenciado no Brasil, haja vista que o País está entre os dez maiores PIB do mundo, contudo é marcado com um histórico de desigualdade social e concentração de renda. Considere-se que o Índice de Gini de 0,52, segundo o Banco Mundial¹⁰, é semelhante a países subsaarianos e, no Ceará, o IG é de 0,561¹¹.

Desse modo, há uma grande geração de riqueza mal distribuída, comprometendo, assim, o projeto de igualdade da ordem constitucional vigente. Consequentemente, o princípio da dignidade da pessoa humana resulta

⁹ BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 35 Ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 578.

¹⁰ https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=false

¹¹ IPCE, 2022. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/04/Indicadores_Sociais_2019_.pdf

indevidamente restringido. Essa concentração de riqueza prejudica, também, o próprio desenvolvimento econômico do País¹².

Em ditas circunstâncias, encontra-se a necessidade de estabelecer o direito social à moradia digna, para, assim, contribuir com a dignidade humana e a qualidade de vida. O déficit habitacional ainda é significativo, segundo a Fundação João Pinheiro, e as moradias em aglomerados subnormais ainda existem em percentual considerável (IBGE, 2019).

Divisa-se, com efeito, a ideia de que interpretação da Constituição deve se concretizar na realidade, conforme o programa estabelecido pelo poder constituinte originário. Assim, essa interpretação supera a interpretação clássica de Savigny, ao passo que Friedrich Muller ensina a necessidade dessa nova interpretação ante a complexidade social dos tempos atuais¹³.

Com base nisso, e com vistas a promover a igualdade no Estado democrático de direito, o disposto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988¹⁴ há de ser observado. Assim, a moradia digna deve ser estabelecida como meio para cumprir os objetivos constitucionais. Entre os instrumentos legais à disposição do Estado para estabelecer esse direito social, menciona-se a Regularização Fundiária Urbana prevista na Lei nº 13.465/2017.

A Lei nº 13.465/2017 elenca conceitos sobre alguns elementos da REURB. Referida lei, no artigo 11, diz que se considera núcleo urbano informal consolidado um assentamento humano com características urbanas constituídas por unidade imobiliária de área inferior à fração mínima de parcelamento e cuja reversão se torna difícil.

Percebe-se que esses núcleos informais são uma realidade nos grandes centros urbanos. O Estado deve superar esse obstáculo para construir cidades inteligentes. Por força normativa da Constituição¹⁵, deve implementar a REURB para garantir direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas.

Haja vista essa situação, há que se observar qual o procedimento a ser adotado em relação a esses núcleos urbanos informais. O artigo 14 da lei da

¹² PIKETTY, T. **Capital e ideologia**, Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2020, p. 32.

¹³ BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 35 Ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 610.

¹⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹⁵ HESSE, K. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 24.

REURB cita os legitimados: os entes políticos da Federação, diretamente, ou por meio da Administração Pública indireta; os beneficiários, individual ou coletivamente; proprietários de terrenos, loteadores ou incorporadores; Defensoria Pública e Ministério Público.

Com a referida previsão, caberá um cronograma de regularização de obras de infraestrutura, que influenciará diretamente no bem-estar de toda a comunidade. Desse modo, a lei propicia uma moradia digna e estabelece um padrão de qualidade de vida para os que vivem nos centros urbanos.

Dito certificado de título de propriedade revela a evolução do ato normativo em vigência, pois há um esmero em titular os ocupantes. Esse ponto é um avanço em comparação com as leis anteriores de regularização urbana.

Deve ser mencionado o fato de que a moradia digna tem o condão de reduzir desigualdades sociais. Fomentar o mercado imobiliário nas cidades e a utilização dos bens em garantias tendem a diminuir a taxa de juros aplicada no mercado, incrementando o consumo e o próprio desenvolvimento nacional.

2.1.2.1 Déficit habitacional e alternativa de política pública para ocupação de moradias vazias

O déficit habitacional é a falta ou a inadequação da moradia, assim observada a inadequação nos seguintes critérios: moradias sem estrutura satisfatória mínima (habitação precária), moradias com *onera* excessivos de aluguel e moradias que são utilizadas por mais de uma família (coabitação), de acordo com a Fundação João Pinheiro, que, periodicamente, realiza estudos indicadores da falta ou inadequação do estoque de moradias na zona urbana brasileira. Esse estudo, desenvolvido em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (BID), revela a situação do déficit habitacional do País. O texto aponta que havia um déficit de 5.876.699 de moradias no ano de 2019, consoante a Diretoria Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro.

Nessa linha, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo de 2022 (adiado em decorrência da pandemia) - alguns dados em 2023, apontando que há 90.517.546 domicílios no Brasil (IBGE 2022), dos quais

11.397.889 estão permanentemente vazios. As análises comparativas desses dois estudos conduzem importantes reflexões sobre quais as melhores opções para se combater o déficit habitacional no Brasil, pois, em termos números absolutos, existem duas vezes mais imóveis vazios do que a necessidade do déficit habitacional. Logo, haveria, aproximadamente, seis milhões em déficit habitacional e cerca de 12 milhões de imóveis permanentemente vazios.

Em tais condições, numa análise superficial, imagina-se que não haveria necessidade de se construir mais moradias no Brasil, bastando ocupar as vazias. Esse raciocínio, contudo, seria equivocado, haja vista que nem todos os imóveis vazios têm qualidade para ocupação imediata, além do que muitos podem ser imóveis para classe de renda superior ou, ainda, vazios por litígios judiciais ou problemas de violência.

Malgrado a iniciativa de simplesmente ocupar os imóveis vazios não atender como solução única aos desafios dos números totais do déficit habitacional por muitas razões, entre elas as já mencionadas, essa, decerto, é uma medida muito oportuna para ser uma das opções incentivada por política pública para se combater o déficit habitacional.

Assim, a utilização das moradias vazias é aconselhável, nos casos em que a moradia tenha adequação qualitativa para habitação e o imóvel seja compatível com a faixa de renda dos eventuais moradores, pois se estima que muitos desses imóveis vazios são mais direcionados para um público de renda média ou alta, o que afasta a demanda população de baixa renda, o grupo mais afetado com o déficit habitacional.

Outro benefício considerável para uma política pública que incentive a ocupação desses imóveis vazios repousa na utilização da infraestrutura desses imóveis. Muitos já estão na zona urbana ou no centro das grandes cidades e, por isso, já têm uma infraestrutura preparada, tais como: saneamento básico, malha viária, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e escoamento de água pluvial.

Desse modo, em vez de construir mais habitações nas extremidades das cidades, muitas vezes sendo necessário estabelecer toda a infraestrutura, já se aproveitariam esses imóveis não ocupados permanentemente, que já têm a estrutura necessária para uma moradia digna, inclusive servida de transporte público e nas mais das vezes próxima de ofertas de empregos.

Por exemplo, na cidade de Fortaleza, o Censo IBGE de 2022 aponta que há 1.034.555 domicílios, dos quais 145.325 estão vazios de modo permanente. Esse fenômeno, ocorrente em todas as grandes cidades, têm muitas causas, que não são objeto deste estudo, mas esse fato que acontece é chamado de “cidade oca”, pois, dentro dos grandes centros urbanos há um considerável número de imóveis sem qualquer utilidade, completamente vazios, inclusive dando um vestígio de “desertificação” de algumas regiões da cidade, em certos horários do dia.

Esse fenômeno é observável nos centros de muitas capitais cujos imóveis têm assinalada vacância, havendo ainda durante o dia uma movimentação em virtude do comércio, mas, no curso da noite, se observa a “desertificação”. Cabe mencionar que, em regra, nessas regiões centrais das capitais tendem a oferecer a infraestrutura necessária para uma moradia digna.

Por consequência, a “cidade oca” não apenas desatende a função social dos imóveis urbanos, mas, ainda, subutiliza os recursos públicos investidos na infraestrutura daquela região.

Desta maneira, as políticas públicas direcionadas para construção de casas populares, muitas vezes, em locais remotos, também deveriam ser direcionadas para a ocupação desse grande estoque de moradias vazias, como apontam os dados do IBGE de 2022. Uma das maneiras de se utilizar alguma dessas moradias vazias é por intermédio da Regularização Fundiária, haja vista que algumas habitações têm uma irregularidade, e, com isso, não conseguem voltar para o mercado ou aguardam um solução jurídica em um comprido processo judicial, casos em que a REURB tem utilidade para essa proposta de política pública em ocupar casas permanentemente vazias para diminuir o déficit habitacional.

2.1.3 O direito fundamental à moradia concretizado por meio da Lei N. 13.465/2017

A investigação incita o reforço a alguns tópicos conceituais mencionados sobre o objeto de estudo. A possibilidade de Regularização Fundiária pode ser urbana e rural. O estudo detém-se sobre a regularização urbana que se divide em Regularização Urbana por Interesse Social (REURB-S) e Regularização Urbano por

Interesse Específico¹⁶ (REURB-E). Para isso citam-se alguns autores que foram essenciais para a melhor compreensão do tema e o intuito da legislação.

Há histórico e evolução legislativa sobre o tema, a saber: Decreto-Lei nº 9.760/1946; Dec.-Lei nº 271/1967; Lei nº 6.383/1976; Lei nº 6.766/1979; Lei nº 8.629/1993; 9.636/1998; Lei nº 10.257/2001; Medida provisória 2.220/2001; Lei 11.481/2007; Lei nº 11.977/2009. A regularização fundiária urbana tem sido tratada, atualmente, pela Lei nº 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018. Quanto à água, menciona-se a Res. 64/A/RES/64/292, de 28.07.2010 da ONU. No Brasil, o Código das Águas - Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, foi o primeiro ato normativo, e a política nacional de recursos hídricos é tratada na Lei nº 9.433/97.

Não obstante, o Brasil ter um déficit habitacional e um número significativo de núcleos urbanos informais em suas metrópoles (IBGE, 2019), o tema não havia sido enfrentado com maior vigor por muito tempo. Percebe-se que, no Brasil, do período do império até 1962, não havia grandes movimentos para Regularização Fundiária, seja urbana ou rural. No curto governo do presidente João Goulart foi manifestada a intenção de se promover mais intensamente uma Regularização Fundiária, em especial a rural; contudo, não se perceberam muitos avanços em decorrência da brevidade do governo.

Nas últimas décadas, observou-se intensiva migração da população da zona rural para os centros urbanos. Estima-se que no ano de 1.900, havia aproximadamente 17 milhões de pessoas, e, desse volume, 10 % moravam na zona urbana, ao passo que no, em 2000, havia cerca de 169 milhões de pessoas e 81 % viviam na zona urbana (IBGE, 2003). Atualmente são 83% de 203 milhões (IBGE, 2022).

Por conseguinte, esse movimento apresentou muito além dos desafios sociais e atribuiu ao Estado importante tarefa. A gestão racional urbana dos grandes centros na perspectiva da construção das chamadas cidades inteligentes, bem como a regularidade rural, que, conforme entende o World Bank, "A irregularidade fundiária está na raiz do subdesenvolvimento socioeconômico" (WORLD BANK, 1991).

Nesse enquadramento, a moradia digna se impõe como um fator relevante para a paz social nesses grandes centros urbanos. O lar é

¹⁶ Alguns autores também indicam a terceira modalidade: a regularização fundiária inominada.

ontologicamente considerado uma necessidade inerente ao ser humano, pois a verdadeira felicidade está no próprio lar, entre as alegrias puras da família.

Assim, o Estado, caso pretenda manter o equilíbrio coletivo, não poderia negligenciar a tarefa de propiciar a aquisição e a regularização de moradias dignas. Nesse compasso, foram exigidas medidas devidamente previstas na Lei nº 13.465/2017.

A referida lei também inovou com a ampliação de legitimados para promover esse importante mister e concretizar a eficácia desse direito fundamental de segunda dimensão, artigo 6º da Constituição Federal de 1988¹⁷. Há o intuito de tutelar o lar como um ambiente para o desenvolvimento humano, assim dando condições para o desenvolvimento da pessoa em suas mais diversas áreas¹⁸.

A concretização desse direito social já tem impactado muitas cidades. Algumas experiências já ocorreram após a vigência desse diploma normativo. Pontua, ainda, as conquistas de muitas comunidades¹⁹ que já as obtiveram com a aplicação desse instrumento de regularização fundiária urbana.

Há, ainda, diversas moradias que não têm acesso a água. Sem saneamento básico ou equipamentos necessários, essas medidas têm, ainda, a difícil tarefa de serem um instrumento de combate de desigualdade social e assim contribuir com um objetivo fundamental constitucional.

Apesar dos avanços já mencionados, a seara é grande e poucos são os projetos em andamento. O IBGE, em resultado preliminar do Censo de 2022 publicado em 2023, estima que a população de Fortaleza seja de cerca de 2.428.678 de pessoas, com 860.056 domicílios ocupados (IBGE, 2022), ao passo que o IBGE 2019 quanto aos aglomerados subnormais ocupados estima-se que haja 187.167 domicílios (IBGE, 2019)²⁰.

¹⁷ SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 280.

¹⁸ SEN. Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 49.

¹⁹ Algumas delas já ocorridas em Fortaleza, como tratado neste estudo.

²⁰ Na definição do IBGE, Aglomerados subnormais: É o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características como: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). Áreas conhecidas ao longo do país por diversos nomes, como favela, comunidade, grotão, vila, mocambo, entre outros. <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>.

O número significativo aponta que, apesar de o instrumento jurídico da REURB existir, as medidas de regularização fundiária ainda não aplicadas na intensidade esperada pelo programa constitucional. Assim, a força normativa da Constituição²¹ não tem concretizado o direito fundamental da moradia na maior medida possível.

Nesse diapasão, a Constituição é feita de tábula rasa, pois não há a observância da aplicação dos efeitos imediatos dos direitos fundamentais²². O direito à moradia digna é um direito fundamental que é a expressão da ideia do mínimo existencial.

Dessa maneira, o cumprimento da Regularização Fundiária Urbana, Lei nº 13.465/2017, detém objetivos a serem observados pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, previstos em seu artigo 10.

Assim, a preocupação dos objetivos permeia princípios constitucionais, como função social da propriedade, compatibilização da moradia com o ordenamento territorial urbano, o acesso ao solo e o uso eficiente na ocupação ou uso do solo – o uso adequado da água sem sua característica econômica, mas como condição de existência digna.

Percebe-se que há um vetor principiológico sistemático nessa legislação que não apenas tenciona garantir a moradia, mas que o uso dessa propriedade seja condicionado pelos valores da ordem constitucional. O diploma avança para um projeto constitucional estabelecido para que incorra nos objetivos fundamentais da Constituição.

Nesse ponto, a essência legislativa carrega em si uma nova perspectiva civilista, interpretada por meio da Constituição. Assim, deveria se afastar simplesmente da visão patrimonialista do projeto antigo alemão, cujo código brasileiro de 1916 teve inspiração e se buscar uma leitura da legislação civil com base nos valores da dignidade humana e função social da propriedade.

Assim, a referida lei tem diversas medidas para se alcançar a finalidade pretendida, que podem ser utilizados. Destaca-se que não se procura apenas regularizar o imóvel, mas se quer titular a propriedade aos beneficiários conforme, previsto no artigo 15.

²¹ HESSE, K. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 24.

²² (ALEXY, R. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2º. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 529).

Essas medidas são instrumentos para regularização fundiária que caminham para concretização de uma leitura da propriedade como uma finalidade que deve existir na coletividade e não como expressão máxima de domínio.

Conclui-se que a propriedade é permeada com sua razão de ser privada, mas também a serviço do todo o interesse coletivo. Isso revela a evolução legislativa no sentido de se procurar, também, essa titulação para a pessoa Assim, é valorizado, também, o interesse privado, mas observando o coletivo.

2.1.4 REURB para implementar infraestrutura de água potável e saneamento básico nas moradias

Foi observada a importância da concretização do direito à moradia no Brasil, bem como a nova Lei nº 13.465/2017 para se atingir esse fim. Citam-se os grandes centros urbanos, que têm um campo fértil para implementar a REURB.

O Ente Municipal em algumas unidades federativas deveria obedecer à previsão constitucional; atentar para função social que a propriedade deve ter; utilizar a propriedade também em proveito da coletividade, privilegiando o aspecto interno da propriedade, que é função social.

Desse modo, por meio do procedimento previsto na Lei de Regularização Fundiária Urbana, resguarda os direitos dos interessados que têm a oportunidade de se manifestarem. Os municípios vêm implementando a regularização dos núcleos urbanos informais consolidados nos últimos anos.

Muitos núcleos urbanos irregulares consolidados deveriam, entretanto, ter seus projetos iniciados, pois necessitam de urgente atenção, uma vez que se observam diversas áreas sem saneamento básico, água potável e malha viária inadequada.

Ademais, o tema da água não é tratado assertivamente. Não se poderia ter em grandes centros urbanos quantidade significativa de núcleos informais sem acesso à água potável nem sem o devido saneamento básico, vetor de doenças transmissíveis.

Outra temática a ser enfrentada em muitos centros urbanos é da região com declividade acentuada, em que a implantação da malha viária pode aumentar os efeitos e problemas das enchentes.

Áreas como as apontadas são espaços que devem ser observados pelos municípios, e que, por meio de legislações e da atuação dos legitimados, devem iniciar a transformação social da região por meio da regularização por interesse social. Isso aumenta o número de moradias consideradas aglomerados subnormais.

A cidade de Fortaleza poderia ser um exemplo relevante. O IBGE, em resultado preliminar do Censo de 2022 publicado em 2023, estima que a população de Fortaleza é de cerca de 2.428.678 pessoas, com 860.056 domicílios ocupados (IBGE, 2022), ao passo que o IBGE (2019) quanto aos aglomerados subnormais ocupados, estima que haja 187.167 domicílios (IBGE, 2019)²³.

Com isso, o número seis dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) acordado em 2015 entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas (ONU) parece ser uma realidade distante da Capital, cearense segundo os dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento.

Percebe-se que a cidade de Fortaleza é um terreno fértil para implementar a Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social com a implementação urgente de uma infraestrutura de saneamento básico e água potável por meio das medidas elencadas na Lei nº 13.465/2017, bem como a Lei Complementar 334/2022 do Município de Fortaleza.

Ademais, a paz social poderia ser estabelecida com a valorização do ser humano no que toca ao respeito por uma região que ofereça equipamentos públicos necessários e razoáveis para um desenvolvimento humano tranquilo e sadio.

A moradia digna é, também, a base para uma sociedade justa. A solidariedade deveria ocorrer na oportunidade do Estado e outros agentes implementarem essa moradia para que a pessoa se ache merecedora de uma vida condizente com os seus direitos fundamentais, conforme previsão no programa constitucional.

Conclui-se que deve haver uma mobilização para que se tenha mais conhecimento sobre a legislação fundiária e que as ações do Estado possam construir direitos fundamentais para milhares de famílias. Assim, que sejam oferecidas uma moradia digna e uma redução da desigualdade social.

²³ <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>

2.2 Normatização da Regularização Fundiária e a Lei Complementar N. 334/2022 do Município de Fortaleza

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) tratada na Lei n. 13.465/17 é um ato normativo primário fundado na Constituição Federal de 1988 no artigo 6º, bem como nos artigos 182 e 184; contudo, outros atos normativos primários também são instrumentos para cumprir a regularização fundiária e assim também concretizar o direito de moradia no ordenamento jurídico brasileiro.

Percebe-se, de efeito, que o ordenamento tem outras normas para tentar cumprir a mesma função de regularização fundiária. São exemplos: Usucapião judicial, artigo 1.238 do Código Civil; Usucapião extrajudicial, Provimento N. 65 do Conselho Nacional de Justiça²⁴; Concessão de direito real de uso, Decreto-Lei 271/1967; Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, Lei n. 11.481/2007; Demarcação Urbanística e Regularização de Assentamentos Urbanos, Lei n. 11.977/2009, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Desapropriação por Interesse Social, Lei N, 4.132/1962 e Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente, Lei N. 12.651/2012.

A esse propósito, se observa que há uma evolução legislativa com o intuito de atender o direito de moradia e cumprir a função social da propriedade, que é entendida não como um elemento externo conformador da propriedade, mas como um elemento intrínseco do próprio instituto da propriedade.

Nessa linha, foram promulgados muitos atos normativos que se sobrepõem em alguns casos. Dessa maneira, uma situação é solucionável por mais de um instrumento de Regularização Fundiária. Dessa maneira, cada ato normativo primário citado tem peculiaridades e requisitos para que se concretize o referido direito fundamental.

Não obstante essas normas estarem em vigência para realizarem o seu propósito, a Lei n 13.465/2017 é vista como uma evolução das demais, pois, além de prever alguns instrumentos, esta tende a cumprir os desígnios pela qual foi criada com uma maior efetividade. Tendo em vista que a REURB tem características que facilitam a concretização de direito fundamental de maneira mais ampla e com maior

²⁴ CRUZ, R.; MORAES, V. S. Uniformização regulatória da atividade registral e notarial pelo conselho nacional de justiça realizada por meio de atos normativos primários. **REVISTA ELETRÔNICA DO CNJ**, v. v.6, p. 117-126, 2022.

celeridade, oferece, não somente, mais segurança jurídica e menor custo, mas, também, oferece um título de propriedade.

Nessa vertente, entende-se que o instrumento objeto deste estudo é um dos mais adequados para cumprir sua finalidade em grandes centros urbanos. Haja vista o grande êxodo rural nas últimas décadas, segundo o IBGE, parte considerável da população vive em centros urbanos e muitos desses assentamentos foram feitos desordenadamente²⁵, que são os aglomerados subnormais (IBGE, 2019).

Assim, a sociedade de massa atual detém imensa quantidade de assentamentos informais ou moradias irregulares, fazendo-se necessária a utilização de um instrumento que conceda uma resposta social no curto ou médio prazo para resolver essa significativa demanda social e contribuir para a paz social nas grandes cidades.

É imperioso se dizer que esse instrumento que atende a uma demanda de massa também é sensível ao objetivo de reduzir desigualdade social e regional no Brasil. Considere-se que o índice GINI 0,561 no Estado do Ceará²⁶ e em outras regiões do País se compara com nações da África subsaariana, segundo o IPECE, bem como o Ceará tem uma baixa renda per capita em comparação a outros Estados (IBGE, 2022)²⁷.

Consoante o IPECE, no Estado do Ceará, a renda domiciliar *per capita* média mensal no Ceará é de R\$ 939 mensais, no interior é de R\$ 425,00, ou seja, quem precisa dessa regularização fundiária, muitas vezes, é o mesmo, que, em decorrência da baixa renda, não tem recursos para custear um processo de regularização (IPECE, 2019)²⁸. Nessa lógica, a REURB-S foi sensível ao não gerar nenhum custo para quem será beneficiado.

Em virtude do que foi mencionado, por exemplo, numa ação judicial de usucapião, caso não haja os benefícios da justiça gratuita, o requerente teria que arcar com todos os custos judiciais, despesas processuais e os emolumentos na serventia extrajudicial para conseguir regularizar o imóvel.

²⁵ <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>

²⁶ IPECE, 2022. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/04/Indicadores_Sociais_2019_.pdf

²⁷ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/36320-ibge-divulga-rendimento-domiciliar-per-capita-2022-para-brasil-e-unidades-da-federacao>

²⁸ https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/04/Indicadores_Sociais_2019_.pdf

Merece destaque, ainda, o fato de que esse procedimento da REURB-S não é jurisdicional, diferentemente de alguns outros instrumentos de regularização. Sabe-se que o número de processos no Brasil é de aproximadamente 80 milhões (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023). De efeito, há um percentual muito alto de processos em relação ao número de habitantes. Em decorrência disso e outros fatores, tende a existir uma morosidade judicial.

Como, no entanto, o procedimento da REURB é extrajudicial, isso favorece ao deslinde mais célere para que se concretize esse direito fundamental. Observe-se, ainda, o caso da desapropriação por interesse social, em que há um trâmite judicial, que deve atender o devido processo legal. Isso é suscetível de produzir certo retardamento no fechamento dessa regularização jurídica do imóvel, apesar da previsão de ritos sumários.

Cabe mencionar que esse aprimoramento do movimento extrajudicial já havia sido previsto na usucapião extrajudicial, de forma que se possibilita descongestionar o Poder Judiciário, além de implementar a regularização fundiária de maneira mais célere; haja vista que, mesmo processos judiciais com um rito sumário, Lei Complementar N. 76/1993, que deveria propiciar resoluções de situações fundiárias mais rápidas, tendem a ter certa morosidade para alcançar o intuito do bem comum na função social da propriedade.

Ademais, houve um zelo desse ato normativo primário, objeto deste estudo, que se diferencia de algumas normas de regularização fundiária, na medida em que possibilita uma titulação individualizada, para cada qual, da sua propriedade no cartório de registro de imóvel. Isso constitui diversas repercussões jurídicas benéficas aos seus titulares, como explanado nesta pesquisa.

Assim, a REURB merece destaque, pois avança também nesse aspecto ante as outras normas, pois possibilita a lavratura de uma matrícula individualizada do imóvel com as descrições objetivas e subjetivas bem como dá azo ao registro que constitui a propriedade. Ou seja, não somente tutela a moradia, a posse ou o direito real de uso, mas foi além, ao conceber a propriedade de um imóvel para o seu detentor da posse, conseguindo fazer isso numa escala maior do que outros instrumentos, como é o caso da usucapião.

Ao corroborar o exposto, analisa-se a concessão de direito de uso em que o procedimento visa à proteção da posse para que o imóvel cumpra sua função social; no entanto, não há um esmero em conceder a referida propriedade plena

com uma matrícula individualizada no cartório de registro de imóvel. De igual jeito, a concessão de uso especial para fins de moradia possibilitaria a tutela da rotina da pessoa ou família no imóvel, mas não lhe permitiria o exercício de todos os poderes relativamente ao imóvel.

Além de conceder a propriedade, a REURB, de maneira inovadora, prevê a possibilidade de uma reestruturação de infraestrutura de modo simultâneo com o seu projeto de regularização, isto é, a possibilidade de requalificação do espaço urbano ou mesmo a implantação de novos equipamentos públicos, além de uma análise nos riscos ambientais. Neste estudo, foi observado como isso contribui para o desenvolvimento dos beneficiários.

O influxo social dessa previsão legal é significativo, pois, segundo a Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional²⁹, apenas 55% da população seria atendida com rede de esgoto, cerca de 114 milhões de pessoas, estimando-se que dezenas de milhões de brasileiros não têm rede de esgoto. O projeto da REURB possibilita que haja uma conjugação de projetos para se proveja saneamento básico em diversas regiões que ainda não existem. Isso é passível de ser mais bem implantado com o novo marco de saneamento básico, em que será ensejado ao capital privado a concessão do serviço de água e esgoto com um investimento necessário em obras de saneamento básico.

Neste passo, há a conjugação de esforços para uma caminhada simultânea entre a Lei n. 13.465/2017 e a Lei n. 14.026/2020, ao ser estabelecido o cumprimento de metas de desempenho, para que, no ano de 2033, cerca de 99 % da população brasileira tenham acesso a água potável e 90% alcancem o saneamento básico.

Pela observação das referidas leis, os próximos dez anos constituirão um período em que muitos direitos fundamentais vão ser concretizados, efetivamente, para milhões de brasileiros, e isso tende a propiciar mais dignidade humana aos beneficiários e garantir a dimensão básica, o mínimo existencial. Conforme mencionado, os dois atos normativos primários vão ter significativo influxo em constituir uma sociedade livre, justa e solidária e com uma menor desigualdade social e regional.

29

http://antigo.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2021.pdf

Ressalte-se, ainda, que a previsão do registro no cartório de registro de imóvel proporciona que a pessoa tenha um serviço de assessoria jurídica especializado para eventuais situações da regularização do imóvel no que tange à fase da titulação de sua propriedade, bem como dúvidas outras que sejam pertinentes aos serviços extrajudiciais.

Assim, pode ter ao seu alcance uma assessoria jurídica sobre a conclusão da regularização de seu imóvel de modo presencial, que se expressa como um dos serviços públicos mais capilarizados, tendo em vista a existência de uma unidade de serviço extrajudicial em quase todos os municípios brasileiros segundo os dados da justiça aberta no Conselho Nacional de Justiça - além de ter acesso a orientações por meio das centrais eletrônicas, que já estão implantadas em todas as unidades federativas.

Nessa vertente, o detentor da posse, que muitas vezes não teria recursos para um assessoramento jurídico quanto a questões jurídicas de seu ambiente de moradia, pode ter acesso às serventias extrajudiciais para acompanhar a conclusão da regularização de sua moradia, bem como se informar sobre outras possibilidades jurídicas que lhe são disponíveis após acesso do seu título de propriedade ao fôlio real da serventia registral.

Mister é trazer à colação a possibilidade do procedimento REURB, ser regulamentado por meio de ato normativo secundário pela Corregedoria Geral da Justiça dos Tribunais de Justiça, com a finalidade de prever procedimentos e rotinas que facilitam a conclusão do registro da propriedade na última fase para que haja uma conclusão mais rápida e com maior acessibilidade de acompanhamento pelo usuário. Portanto, é possível que os atos normativos secundários regulamentem a matéria, visando a formar entendimentos que proporcionem mais facilidade e celeridade na conclusão do procedimento.

Por todos esses aspectos, a REURB poderia ser considerada um ato normativo primário relevante no sistema normativo de regularização fundiária. Assim, se destaca como um instrumento que consegue viabilizar dezenas de milhares de moradias irregulares ao mesmo tempo, com uma celeridade superior a muitos outros instrumentos; e isso não acarreta nenhum custo ao beneficiário, descongestionando o Poder Judiciário, e ainda transforma em legítimo proprietário com seu imóvel descrito e caracterizado no cartório de registro de imóvel.

Em virtude do que foi mencionado, a Regularização Fundiária Urbana prevista na Lei n. 13.465/2017 é uma evolução no sistema de regularização fundiária. Suas características fazem com que seja um dos atos normativos mais favoráveis à concretização de direitos fundamentais, cuja finalidade é organizar um grande número de núcleos informais urbanos decorrentes do êxito rural no Brasil.

Cabe mencionar que muitos instrumentos jurídico são formalizados por muitos municípios no intuito de dar mais eficiência a regularizações fundiárias, observando as peculiaridades locais. Nesse intuito, foi publicada, em 30 de setembro de 2022, a Lei Complementar N. 344, do Município de Fortaleza, norma jurídica que promove a REURBFOR³⁰.

O diploma normativo municipal tem um propósito de fomentar o Programa da Regularização Fundiária de Fortaleza (REURBFOR), que, segundo divulgação do Público Ente tem como meta atender a cerca de 40 mil moradias, em especial, por meio da modalidade de Regularização Fundiária por Interesse Social (REURB-S), que visa a atender a cerca de 30 comunidades com muitas dessas áreas na Zona Especiais de Interesse Social (ZEIS) na cidade de Fortaleza, estimando-se um orçamento próximo a 19 milhões de reais para esse programa, direcionado para famílias com baixa renda³¹.

Desse modo, a Lei Complementar N. 334/2022 tem como objetivo identificar os núcleos urbanos informais consolidados até o momento da publicação desta Lei; constituir, no registro imobiliário, direitos reais sob as unidades imobiliárias; ampliar o acesso à terra urbanizada, segundo o ordenamento territorial urbano; promover a integração social e a geração de emprego; reduzir o déficit habitacional na cidade de Fortaleza e garantir o direito fundamental à moradia digna neste Município (Artigo 2º da Lei Complementar . 334/2022).

A norma municipal, no artigo 3º, seguindo as disposições da Lei Federal N. 13.465/2017, conceitua alguns institutos de regularização fundiária, entre eles o núcleo urbano informal como aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização, podendo ser comunidade, assentamento precário, loteamento clandestino, vila,

³⁰ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/secretaria-desenvolvimento-habitacional-apresenta-reurbfor-em-acao-intersetorial>

³¹ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-jose-sarto-sanciona-lei-do-reurbfor-programa-para-acelerar-regularizacao-fundiaria-na-capital>

conjunto habitacional, entre outros. O mesmo artigo trata, ainda, do núcleo urbano informal consolidado, aquele com difícil e improvável reversão há cinco anos.

Nessa linha, para a implementação desse programa da REURBFOR, houve a possibilidade de o Município de Fortaleza realizar convênios para instrumentalização dos projetos. Desse modo, foram celebrados convênios com a Universidade Estadual do Ceará (UECE) e com a Universidade Federal do Ceará (UFC)³² nos termos do artigo 4º da Lei Complementar N. 334/2022.

Cabe mencionar que foram estabelecidos limites para a realização da REURBFOR em algumas áreas, tais como: indispensáveis para a segurança nacional; com riscos geotécnicos ou de inundações; unidades imobiliárias localizadas em faixas de 15 metros à extensão de rios para o caso de REURB-E; e áreas inseridas em unidades de conservação (Artigo 5º da Lei Complementar N334/2022).

Ressalte-se que, para imóveis tombados, não há uma limitação, sendo possível a realização da Regularização Fundiária desde que haja autorização do órgão técnico responsável pelo tombamento. Isso facilita a promoção da revitalização de áreas consideradas históricas conforme a redação do artigo 7º da citada lei.

Destaca-se um dispositivo que a essa lei complementar poderia ter sido mais flexível, pois, no artigo 9º, expressa que serão indeferidos os pedidos que utilizarem o requerimento do REURB como sucedâneo do procedimento da usucapião e do inventário. Assim, impediu que a possibilidade de Regularização Fundiária quando fosse o caso de usucapião ou de inventário, embora essa proibição tenha sido feita para dar uma maior relevância para os projetos coletivos em detrimento de projetos individuais, a lei não precisaria ter expressamente estabelecido essa proibição, pois muitas comunidades podem não ser alvo do projeto nos próximos anos. Com efeito, muitas pessoas tentariam regularizar seus imóveis, utilizando-se da lei, mesmo que fosse por meio da modalidade de uma REURB-E.

Esta proibição também é capaz de ter sido estabelecida em face da preocupação do uso da REURB como instrumento de evasão fiscal, ou seja, para evitar que se esquivassem do eventual pagamento de Imposto de Transmissão

³² <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/2016-05-19-20-16-08/reurbfor.html>

Causa *Mortis* (ITCD), contudo, em muitos casos, o inventário se torna excessivamente difícil, seja pela informalização do imóvel, seja pelas dificuldades do preenchimento de outros requisitos. Assim, poderia ter tido uma previsão de se permitir a utilização da REURB-E com os respectivos recolhimentos de tributos, facilitando a regularização e evitando longos litígios judiciais.

O diploma jurídico municipal também dispôs no artigo 11 os legitimados, a saber: o ente público, os beneficiários direta ou indiretamente, a Defensoria Pública e o Ministério Público. A previsão de muitos legitimados favorece a possibilidade de concretização de direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito por meio das modalidades previstas de regularização da Regularização Fundiária por Interesse Social (REURB-S) e a Regularização Fundiária por Interesse Específico (REURB-E) nos termos do artigo 12 da Lei Complementar N. 334/2022. A primeira é direcionada para beneficiários de baixa renda³³, ao passo que a outra para particulares em geral que irão arcar com os custos da regularização.

Cabe evidenciar o protagonismo que foi atribuído à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR). Os legitimados devem apresentar à HABITAFOR requerimento, juntamente com a documentação prevista no artigo 28 da referida lei complementar, para que haja a análise e seja iniciado o procedimento com o auxílio da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) e Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF). Após o procedimento administrativo, são feitos o cadastro das famílias, a medição dos imóveis e a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), consoante o artigo 118 da Lei Complementar.

A CRF será qualificada no registro de imóvel para eventual abertura de matrícula e registro da CRF nos termos do artigo 119 da Lei Complementar 333/2022. Portanto, percebe-se que a lei complementar municipal em muitos aspectos repetiu a Lei Federal N 13.465/2017, contudo deve ser destacado o protagonismo que foi atribuído à HABITAFOR nos procedimentos e menção como objetivo do registro da CRF na serventia registral imobiliária que confere entre os diversos resultados, podendo contribuir para o desenvolvimento humano e econômico, como é exposto nesta pesquisa.

³³ <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/2016-05-19-20-16-08/reurbfor.html>

2.3 Debates no processo legislativo da REURB

Oportuno é se pesquisar o histórico do trâmite legislativo, pois a sanção da Lei da Regularização Fundiária Urbana (REURB) Lei N° 13.465/2017 foi fruto de um amplo debate no Congresso. O procedimento começou da Câmara dos Deputados e teve continuidade no Senado Federal por meio da Medida Provisória N° 759/2016, transformada na Lei N° 13.465/2017.

Nesse segmento, a análise da explanação da motivação da Medida Provisória N° 759/2016³⁴ que foi transformada em lei demonstra que o contexto histórico da conjuntura precisa de mudança.

Desse modo, a REURB é um expediente que deve ter repercussão, porquanto, ainda que existissem alguns atos normativos, fazia-se necessário um marco legal com potencial para uma rápida e intensa mudança a fim de assegurar a moradia digna, como se percebe na exposição de motivos³⁵.

Salienta-se que certos expedientes, como a Lei da Minha Casa Minha Vida, embora louvável, não bastaram para consumir o direito básico em foco e

³⁴ 7. Demais disso, o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública. 8. Daí por que entendemos, em linhas iniciais, a relevância e a urgência da medida que ora se propõe, requisitos constitucionais esses que serão mais bem desenvolvidos nesta Exposição de Motivos Interministerial que se apresenta estruturada da mesma forma que o texto normativo proposto, a saber, a divisão em Títulos e Capítulos da seguinte forma (BRASIL, 2016).

³⁵ 77. A REURB tenciona ampliar o catálogo das ações do Governo Federal orientadas a garantir, aos cidadãos, segurança de moradia, além de condições mínimas para que possam viver com dignidade. 78. Isto porque referida iniciativa ultrapassa os aspectos meramente jurídicos da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos ou possuem imóveis privados e, assim, contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais, instituto jurídico novo, em verdadeiro esforço de reurbanização do País. 79. Para fins da REURB, adotou-se conceito funcional dos núcleos urbanos que, deste modo, restaram conceituados como adensamentos com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas como rurais, em imóveis privados, públicos ou em copropriedade ou comunhão com ente público ou privado, destinados predominantemente à moradia dos seus ocupantes. 80. A informalidade que os qualifica diz respeito, precisamente, à clandestinidade e irregularidade das ocupações, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos, bem como abrange os casos que, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foram passíveis de realização da titulação dos seus ocupantes. 81. Por certo, identificados os núcleos urbanos informais, pelo Poder Público, concluída a REURB, estes são juridicamente reconhecidos e, assim, tornam-se alvo de investimentos públicos, orientados, em última análise, à promoção da função social das cidades (BRASIL, 2016).

mudar o déficit habitacional no País³⁶.

Nessa esteira, aconteceu o trâmite no Congresso, objetivando viabilizar o direito à moradia, obrigação expandida no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, existiu a discussão de questões polêmicas, como a da legalização da Área Amazônica, assim como especificidades do projeto de regularização em áreas habitáveis com maiores exigências e mais gastos.

O objetivo de efetivar, porém, o direito à moradia e proporcionar uma vida digna foi um aspecto concordante para a aprovação da Lei N° 13.465/2017. O projeto foi aprovado, entretanto, na Mensagem N° 232, o Presidente da República não sancionou alguns dispositivos: o artigo 3º, o artigo 3º A, os §3º e §8º do artigo 76 e o inciso V do artigo 109.

Entre esses, destacam-se os parágrafos do artigo 76 que visa à atualização do registro imobiliário eletrônico, indicativo de especificidades sobre essa matéria. O Presidente da República, entretanto, compreendeu que consistia em vício de inconstitucionalidade, assim como se observa nos motivos do veto³⁷.

Cumpra mencionar, ainda, as razões do veto ao dispositivo que revogou matéria registral imobiliária do direito de superfície, pois entendeu-se que não ofertaria segurança jurídica nessa revogação como se depreende das razões³⁸.

Ressalte-se que algumas partes do veto não foram mantidas. Assim, nos termos do Artigo 66, § 6º da Constituição Federal de 1988, foram promulgados pelo Congresso os artigos 3º, 3º- A e artigo 16 em seu § 2º do referido projeto de lei.

Dessa maneira, ocorreu a Lei N. 13.465/2017 objeto deste estudo. Percebe-se que em todo o momento do trâmite se afirma a relevância em cumprir o

³⁶ 85. Na esteira do parágrafo antecedente, não é ocioso lembrar que o tema da regularização fundiária urbana já estava expressamente contemplado, no ordenamento jurídico brasileiro, desde a edição da Lei n. 11.977, de 07 de julho, de 2009, cujos arts. 46 a 71-A trataram do tema.

86. Nesse toar, ressalta-se que o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vêm dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins (BRASIL, 2016).

³⁷ “Os dispositivos apresentam inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos poderes, ao alterar a organização administrativa e competências de órgão do Poder Judiciário; há também violação ao princípio da impessoalidade, entendido como faceta do princípio da igualdade, ao estabelecer atribuição para entidade privada constituir o ONR, em detrimento de outras.” (BRASIL, 2016).

³⁸ “Revogar os dispositivos que dispõem sobre averbação e registro de direito de superfície causaria um vácuo e insegurança jurídica, na medida em que o mesmo permanece como direito real, necessitando, portanto, de registro no Cartório de Imóveis para se constituir e ser transferido.” (BRASIL, 2016).

mandamento constitucional da moradia e o reconhecimento da demora histórica em se efetivar esse direito inerente ao mínimo existencial da pessoa cidadã.

2.4 REURB - seu conceito, objeto, princípios e finalidade

A análise acerca do tema incentiva uma excursão por alguns pontos conceituais em relação ao objeto, princípios e finalidade do estudo. A regularização fundiária é urbana e rural. A investigação atentou para a regularização urbana, a REURB-S, Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social, a REURB-E, Regularização Fundiária Urbana por Interesse Específico e a REURB inominada.

A referida lei tem o objetivo de identificar os aglomerados informais consolidados e tentar realizar a regularização desses imóveis; em muitos casos, tornar os imóveis mais adequados para uma moradia digna. Nesse sentido, se trata de mais um instrumento para combater o déficit habitacional brasileiro e erradicar ou diminuir os aglomerados subnormais no País (IBGE, 2019), e a temática não havia sido tratada com maior intensidade. No Brasil, nota-se que, da época do Império até o ano de 1962, não existiam tantas mobilizações para a regularização fundiária, sobretudo a urbana.

Assim, sucedeu a referida intensa migração das pessoas da zona rural para os grandes centros urbanos nas últimas décadas. Calcula-se que havia cerca de 17 milhões de pessoas no ano de 1900 e que 10% delas habitavam na zona urbana. Entrementes, à medida que, no ano de 2011 existia em média 169 milhões de pessoas, das quais 81% habitavam a zona urbana (IBGE, 2003), atualmente são 83% de 203 milhões (IBGE. 2022).

Por meio do princípio da efetividade intenta-se concretizar o direito à moradia digna para contribuir com o que se considera uma das verdadeiras felicidades que se encontra no próprio lar. Entre as alegrias da pura família, o lar é, portanto, visto como uma demanda intrínseca ao ser humano. Assim, a moradia digna se estabelece como um ponto importante para a paz social nos grandes centros urbanos.

Impõe-se o princípio da harmonização dos valores constitucionais da propriedade e do direito à moradia digna para que se atribua valor coletivo a direitos individuais. Desse modo, caso o Estado intencione preservar o equilíbrio geral, não há-de descuidar do trabalho de viabilizar a obtenção e a regularização de moradias

dignas para promover, assim, o desenvolvimento individual e familiar. De efeito, a aplicação da Lei N° 13.465/2017 propende a amparar as demandas para a efetivação desse direito básico e fazer cumprir a função social da propriedade.

A lei mencionada inovou com o aumento de legitimados para propiciar esse relevante mister e efetivar esse direito fundamental de segunda dimensão do artigo 6° da Constituição Federal de 1988, que deve ser validado e resguardado³⁹. Existe, assim, o objetivo de defender o lar como um local de desenvolvimento humano e econômico e, dessa maneira, oferecer condições para o desenvolvimento da pessoa humana nas suas variadas áreas da vida⁴⁰.

A efetivação desse direito social já conferiu efeito em diversas cidades. Algumas vivências que já aconteceram depois da vigência desse diploma normativo, dentre as quais citam-se as realizações que várias comunidades já conseguiram com a observância dessa ferramenta de Regularização Fundiária Urbana, como mencionado no caso do Projeto Vila do Mar, no Pirambu, também em Fortaleza. Essas deliberações possuem, ainda, o complicado trabalho de servirem de instrumento de enfrentamento da desigualdade social e, desse modo, cooperar com o intuito fundamental constitucional.

Mesmo com eventuais progressos, a plantação é vasta, mas os projetos em curso são poucos. O IBGE, em resultado preliminar do Censo de 2022, publicado em 2023, estima que a população de Fortaleza é de 2.428.678 de pessoas, com 860.056 domicílios ocupados (IBGE, 2022), ao passo que o IBGE (2019), quanto aos aglomerados subnormais ocupados, estima que haja 187.167 domicílios (IBGE, 2019)⁴¹. Esses números revelam que, apesar da experiência próspera em alguns municípios, as disposições de regularização fundiária ainda não são aplicadas com a veemência aguardada pelo programa constitucional. Dessa maneira, o vigor da força normativa da Constituição⁴² não está efetivando o direito fundamental da moradia no maior grau possível.

Nessa contextura, a Carta Magna é feita tábula rasa, visto que não existe

³⁹ SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 285.

⁴⁰ SEN. Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 57.

⁴¹ <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>

⁴² HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 25.

a execução do cumprimento dos efeitos rápidos dos direitos fundamentais⁴³. O direito à moradia digna é básico, demonstração da consciência do mínimo para a existência, de acordo com o voto do ministro Celso de Mello, no ARE 639337/SP.

Desse modo, a proteção jurídica do cidadão deve ser considerada, inclusive, a proteção patrimonial. Dessa maneira, é dever do Estado maximizar a efetividade para que todos possuam direitos básicos validados e resguardados, visto que a existência digna não é banal ao compromisso do Estado Democrático de Direito, sendo um dever de observância obrigatória.

Desse modo, concretizar a Regularização Fundiária Urbana, Lei Nº 13.465/2017, é algo conformado como um dos meios para a consumação do mínimo existencial, uma vez que os variados propósitos devem ser ponderados pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Desse modo, o cuidado com os objetivos perpassa preceitos da Carta Grande, como função social da propriedade, compatibilização da moradia com o ordenamento territorial urbano, o acesso ao solo e a experimentação eficiente da ocupação e do emprego do solo.

Nota-se que existe um vetor principiológico sistemático nessa legislação que não visa, apenas, a assegurar a moradia, mas intenta que a utilização dessa propriedade seja vinculada a valores de ordem constitucional. A legislação se encaminha para um projeto constitucional convencionado, para que incida nas finalidades fundamentais da Constituição.

Nesse quesito, a natureza da legislação transporta um novo ponto de vista civilista, entendida por meio da função social prevista na Constituição. Como instruído por Stefano Rodotà⁴⁴, a função social caracteriza um componente interno da propriedade. Na situação de inatividade da propriedade, seria possível prevalecer a satisfação das predileções sociais sobre a propriedade.

Assim, o Diploma revela um caráter de mudança axiológica em que sopesa com força maior às condições de existência das pessoas, como ensina Pietro Perlingieri. Em determinados aspectos, retira valor da propriedade e premia a posse e a função da sociedade⁴⁵.

⁴³ ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 525.

⁴⁴ RODOTÀ, S. **El terrible derecho**. Estudios sobre la propiedad privada. Madrid: Ed Civitas, 1986, p. 220.

⁴⁵ PERLINGIERI, P. **O direito civil na legalidade constitucional**. Tradução de Maria Cristina de

Portanto, a mencionada lei tem como finalidade, também, intitular a pessoa para lhe conferir a propriedade a fim de que essa, contribua para o desenvolvimento humano e econômico dos projetos de vida das pessoas

Essas medidas são instrumentos para regularização fundiária que caminham para concretização de uma leitura da propriedade como uma finalidade que deve existir na coletividade e não como uma expressão máxima de domínio; a propriedade permeada com razão de ser privada, mas também a serviço do todo coletivo, permitindo, assim, a contribuição no desenvolvimento individual e coletivo.

2.5 REURB e seu propósito de cumprir a função social da propriedade na sociedade

A perspectiva atual da função social da propriedade distancia-se do Código Civil Francês para oferecer uma nova interpretação menos patrimonialista, conservadora e patriarcal dos códigos mais atuais no mundo. A leitura do Código Civil deve ser feita pelo ponto de vista constitucional, assim como referido no tópico imediatamente passado.

Na Constituição de 1988, contudo, percebe-se outra abordagem da propriedade, que segue um condicionamento interno de existência de função social, pois, em diversas passagens, trata do tema, seja como direito fundamental ou como princípio da ordem econômica. Isso ocorreu por perceber o muito que deve ser avançado, ainda, nessa temática e pelas distorções históricas.

Desse modo, o Art. 172 da Constituição Federal antevê uma política urbana que deve ser direcionada por alguns parâmetros e por uma lei. A referida lei só foi sancionada décadas depois, a Lei N. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, resultado de debates e negociações de muitos grupos⁴⁶.

Não obstante, houve grande espera pela normatização do plano urbano, haja vista os séculos de descaso. Apenas em 2001 uma lei dessa envergadura passou a ter vigência.

Ressalte-se o fato de que esse diploma normativo trouxe diversos princípios, parâmetros e instrumentos para a ordenação do solo, contudo nem

Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 940.

⁴⁶ CASIMIRO, L. M. S. M. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 67.

sempre se observa seu fiel cumprimento, pois o problema do uso do solo ainda tem curso em muitas grandes cidades, como se faz referência nesta pesquisa.

Cabe mencionar que, mesmo sem aplicar essa legislação da maneira mais efetiva, a norma é elogiável em muitos dos seus aspectos, haja vista suas diretrizes e instrumentos jurídicos⁴⁷. Deve ser reconhecido um avanço legislativo nessa norma, apesar de ser publicada com décadas de atraso, o que acarretou a conjuntura de concentração de terras e o agravamento das desigualdades sociais. De semelhante jeito, o Código Civil em 2002 também trouxe previsões valiosas para regularização fundiária, como foi o Art. 1.228, que aportou uma figura inovadora⁴⁸.

De toda sorte, percebe-se que a força normativa da Constituição foi condicionando essas novas normas e proporcionando também um movimento da descodificação, no qual o Código Civil passou a ser cada vez menos o cerne do Direito privado. Um exemplo a ser mencionado é a propriedade, visto que está ligada à função social, relacionando-se com as bases solidaristas da Constituição.

Nesse sentido, foi aderida a imposição da função social da propriedade como um constituinte da propriedade, que carrega condições à existência dela,

⁴⁷ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

⁴⁸ O artigo 1228, § 4º trouxe um instituto que se assemelha com uma desapropriação, contudo com o perfil mais próximo de uma usucapião, mas com peculiaridades, haja vista a necessidade de indenização prevista no parágrafo 5º. Assim, a classificação do dispositivo é muito debatida na doutrina, talvez sendo mais adequado, fazer uma classificação própria para ele. Pois de fato não é um ato administrativo de desapropriação e também não se trata de uma usucapião em virtude da indenização.

forçando o uso da função social, como detalha Leon Duguit⁴⁹.

Desse modo, encara-se a aplicação da função social como um progresso do direito de propriedade, no qual o direito se distancia do direito absoluto para uma premissa interna pertencente ao próprio direito em retratar a solidariedade⁵⁰ que deve existir na sociedade.

Conclui-se, como assinala Stefano Rodotà⁵¹, há na propriedade, em si, a função social, de modo que a propriedade só existe se a função social coexistir junto a ela. Conclui-se, portanto, que a percepção da propriedade evoluiu no decorrer dos últimos séculos, o que é bem observado no Estatuto da Cidade⁵² e no Código Civil, além da constitucionalização do Direito privado consoante observado nas últimas décadas.

2.6 A relevância do registro de imóvel na atualidade e sua função na Regularização Fundiária

A temática da regularização fundiária está intrinsecamente ligada à atividade extrajudicial dos registros de imóveis, que devem ser explicados com detalhes. Assim, a atividade notarial e registral no Brasil tem envergadura constitucional, prevista no artigo 236 da Constituição Federal de 1988, em que o constituinte originário delegou as funções de notas e de registros às serventias

⁴⁹ [...] *la condición indispensable de la prosperidad y la grandeza de las sociedades y las doctrinas colectivistas son una vuelta a la barbarie. Pero la propiedad no es un derecho; es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple o la cumple mal, si por ejemplo no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino.* (DUGUIT, L. Las transformaciones del derecho público y privado. Granada: Editorial Comares, 2007, p. 158).

⁵⁰ *La solidaridad social, o más bien la interdependencia social tal como yo la comprendo, tal como yo creo debe comprenderse científicamente, no es un sentimiento y aún menos una doctrina; no es siquiera un principio de acción. Es un hecho de orden real susceptible de demostración directa: es el hecho de la estructura social misma [...] los hombres de una misma sociedad están unidos unos con otros, primero porque tienen necesidades comunes, cuya satisfacción no pueden asegurar más que por la vida común: tal es la solidaridad o interdependencia por semejanzas. Por otra parte, los hombres están unidos unos a otros porque tienen necesidades diferentes, y al mismo tiempo aptitudes diferentes, y pueden, por tanto, ayudarse en mutuos servicios y asegurar la satisfacción de sus necesidades diversas. En esto consiste la solidaridad o la interdependencia social por la división del trabajo.* (DUGUIT, L. Las transformaciones del derecho público y privado. Granada: Editorial Comares, 2007, p. 161).

⁵¹ RODOTÀ, S. **El terrible derecho**. Estudios sobre la propiedad privada. Madrid: Ed Civitas, 1986, p. 220. (verificar)

⁵² CASIMIRO, L. M. S. M. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 70.

extrajudiciais.

Convém mencionar que essa atividade, por força do supracitado artigo, são atividades delegadas pelo Estado, exercidas por particulares em caráter privado. Nessa vertente, o exercício dessa atividade é delegado ao particular aprovado no concurso público nos termos da Resolução N. 81 do Conselho Nacional de Justiça, conforme o artigo 236⁵³ da Constituição.

Assim, a atuação jurídica, gestão operacional e os investimentos ficam a cargo do delegatário (agente privado em colaboração com o Estado), que desempenha a função com o auxílio de seus prepostos nos termos do artigo 20 da Lei nº 8935/1994.

Ressalta-se que a grande capilaridade das serventias extrajudiciais encontra-se em quase todos os municípios brasileiros. Isso faz com que mais serviços sejam universalizados e com um acesso local pela sociedade por meio dessas serventias extrajudiciais, como dispõe o § 3º do artigo 29⁵⁴ da Lei n.º 6.015/1973.

Assim, segundo os dados do Sistema Justiça Aberta do Conselho Nacional de Justiça, são aproximadamente 15 mil serventias extrajudiciais. A atuação dessa função nas mais diversas regiões do Brasil em que atuam no fortalecimento da cidadania, formalização de negócios jurídicos diversos entre particulares, erradicando o sub-registro e concretizando direitos fundamentais.

Essa atuação extrajudicial no Brasil ocorre há séculos, tendo gozado de credibilidade e autenticidade no decorrer dos tempos, como se percebe pelo relato histórico, em que trata de um imóvel rural no Piauí. Tais terras foram adquiridas pelos Jesuítas por meio do testamento deixado por Domingos Afonso Mafrense, no ano de 1.711. Há referência à transação imobiliária no Cartório de Henrique Valenzuela da Silva.

⁵³ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

⁵⁴ § 3º Os ofícios do registro civil das pessoas naturais são considerados ofícios da cidadania e estão autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas.

A viabilidade econômico-financeira dessa atividade decorre da percepção integral dos emolumentos pelos atos praticados, conforme previsto nos termos do artigo 38 da Lei Nº 8.935/1994. Estes emolumentos são regidos por uma lei geral nacional, Lei nº 10.169/2000. Impende trazer à colação o fato de que o Supremo Tribunal Federal entendeu no Recurso Extraordinário número 87.763-PI que os emolumentos têm natureza jurídica tributária, da espécie **taxas**.

Com isso, o Sistema Tributário Nacional, com seus princípios, deve ser observado. Assim, haveria uma dificuldade de como compensar o custo desses atos gratuitos, que têm isenção ou imunidade tributária, conforme o caso. Nessa linha de raciocínio, observe-se a gratuidade do referido registro de nascimento, previsto no artigo 5º, LXXVI da Constituição Federal.

Nessa esteira, foi criado um fundo de ressarcimento dos atos gratuitos para subsidiar as imunidades e isenções tributárias e, assim, propiciar alguns atos gratuitos para todos. Cita-se como exemplo o registro de nascimento e de óbito, atos de inclusão na cidadania e sua ausência causa uma invisibilidade da pessoa perante o Estado e de seus serviços públicos.

Após a Emenda Constitucional nº 45, o Conselho Nacional da Justiça foi criado entre suas finalidades, mencionando-se o aperfeiçoamento e a fiscalização da atividade judicial e extrajudicial, conforme o artigo 103-B, § 4º da Constituição Federal de 1988.

Esse artigo tem previsão da possibilidade de expedição de atos regulamentares. O Supremo Tribunal Federal, na análise da Resolução n.º 7 do Conselho Nacional sobre nepotismo decidiu, na Ação Direta de Constitucionalidade nº 12 cuja relatoria coube ao Ministro Carlos Ayres Britto, pela constitucionalidade dos atos normativos emanados do CNJ. Assim, são atos normativos primários, com fundamento direto na Constituição, no artigo supracitado. Portanto, inova o ordenamento jurídico nos temas específicos que se relacionam com a competência recebida diretamente pela Norma Constitucional.

Ressalte-se, após essa abordagem inicial, a perspectiva constitucional da função notarial e registral. Deve ser mencionada a legislação infraconstitucional de regência pertinente aos serviços notariais e registrais. É cediço o fato de que ela é composta por numerosos atos normativos. Para cumprir o objetivo da pesquisa sob relação, concentra-se nos dois principais atos normativos para compreender os principais contornos da atividade, sendo, respectivamente, a Lei de Registros

Públicos (LRP – n.º 6.015/1973) e a Lei dos Notários e Registradores (LNR – n.º 8.935/1994). Esses diplomas normativos regem as principais atribuições: Tabelionato de Notas; Tabelionato de Protesto; Tabelionato de Contratos Marítimos; Registro de Imóvel; Registro de Pessoas Naturais; Registro de Pessoa Jurídica; Registro de Título e Documentos e Registro Distribuidor (Art. 5º da Lei N. 8.925/1994).

Dessa maneira, essas são as principais atribuições das serventias extrajudiciais, exercidas pelos profissionais do Direito, notários e registradores, em sua maioria, bacharéis em Direito aprovados em concurso público de provas e títulos, conforme exigência republicana para acesso a funções públicas.

Assim, o exercício dos atos notariais e registrais nesse ofício funcional público permeia as mais diversas áreas do Direito, tais como: Código Civil, Direitos empresarial, administrativo, tributário, previdenciário, entre outros ramos do Direito privado e do público.

Portanto, essas são as linhas gerais da referida prestação de serviço público, para que, mais à frente, fique clara a correta delimitação temática do que se entende como extrajudicialização, e, com tal recorte, se compreenda como a serventia extrajudicial logra contribuir para concretizar o direito de moradia por meio da regularização fundiária no Brasil.

Conforme já mencionado, as serventias extrajudiciais são desenvolvidas no Brasil por meio de um notário ou um registrador que recebe, por intermédio de um concurso público de provas e títulos, uma outorga de delegações nos termos dispostos na Constituição.

Há muitos séculos existe a atuação da função pública e registral. No Brasil, desde o século XVIII, têm curso atividades que sempre foram objeto do ofício de tais serventias extrajudiciais. As diversas atribuições de tabelionatos e de registros, das quais se destacam, a título meramente exemplificativo, os registros civis de pessoas naturais, registro de imóveis e tabelionato de notas, que cumprem sua função social em ofertar segurança jurídica e publicidade à sociedade.

Com a evolução da tecnologia nos tempos atuais, diversas mudanças ocorrem para atualizar a prestação desse serviço público. Assim, o atendimento ao usuário se transforma, assentindo no uso de tecnologias da informação por meio das centrais eletrônicas e dos atos eletrônicos, como os previstos nos Provimentos n. 46/2015; 100/2020; 127/2022 e 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça.

Dessa maneira, o usuário é atendido pelo aparelho celular ou pelo

computador, sem a necessidade de sair de sua residência ou de se submeter a filas de espera nas serventias extrajudiciais. De igual maneira, a prestação de informações e comunicações, ou cumprimento de ordens judiciais acerca dos bens e pessoas, ficou mais eficiente e célere.

Pelo exposto, observa-se que a atividade milenar de notas e de registros se atualiza no decorrer do tempo para atender as demandas da sociedade. Nessa linha, também se percebe que muitas atividades de jurisdição voluntária do Poder Judiciário migraram para a atividade extrajudicial, como, *exempli gratia*, inventário e partilha, divórcio, retificações de registro civil, usucapião extrajudicial, adjudicação compulsória extrajudicial e a Regularização Fundiária, objeto do ensaio agora sob relato.

Nessa vertente, as situações jurídicas que antes exigiam uma resposta do Poder Judiciário, que movimentavam a máquina e aumentavam a taxa de congestionamento, são passíveis de uma solução mais célere em uma serventia extrajudicial. Esse caminho da extrajudicialização é avanço perante uma sociedade de massa com alteado nível de litigiosidade, como sói ser a brasileira.

Dessa maneira, cria-se uma solução que, com maior celeridade, ofereça às pessoas que suas demandas sejam analisadas e tenham uma solução, seus interesses serem alcançados. Isso não é feito apenas como um instrumento gerencial, mas como por observância à concretização de direitos fundamentais e de justiça que não podem aguardar por um tempo infundável, pois há uma expectativa legítima dos bens sociais primários para serem alcançados⁵⁵.

Portanto, a extrajudicialização, ao mesmo tempo em que contribui para melhorar a segurança jurídica nas relações sociais com uma resposta célere, também colabora com o movimento de redução da taxa de congestionamento do Judiciário, que, segundo os dados do Conselho Nacional de Justiça, de cerca de 90 milhões de processos em 2017, havia, aproximadamente, 78 milhões em 2020. Esse número havia reduzido no ano de 2021, contudo voltou para o patamar de cerca de 81 milhões de processos em 2022, segundo o relatório Justiça em Número de 2023, do CNJ.

O acesso à justiça, no Brasil, obedece o conceito da *multidoor* nos países desenvolvidos; não obstante, porém, ainda existe uma percepção na população em

⁵⁵ RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 97.

geral de que apenas o juiz é capaz de dar uma solução jurídica a determinadas situações ou litígios.

Nota-se, entretanto, que as inovações no ordenamento jurídico, como as alterações trazidas pelo novo Código de Processo Civil, no que tange à procura consensual de conflitos, atos normativos do Conselho Nacional de Justiça sobre mediação e conciliação e leis esparsas que tratam de extrajudicialização de certas matérias.

As promessas feitas na Constituição Federal não configuram tábulas rasas. O acesso à justiça⁵⁶ é visto como um aspecto da própria solidariedade prevista no artigo 3º da Constituição Federal de 1988 como um objetivo fundamental. Não se há de permitir uma crise constitucional pelo não cumprimento da Constituição⁵⁷. Assim, não é tolerável que pessoas sejam privadas de interesses ou tenham lesão em seus direitos e não consigam o acesso à justiça. Nesse mesmo sentido, Habermas leciona a fusão dos conceitos de justiça e solidariedade⁵⁸.

Merece destaque, ainda, a ideação de que as soluções consensuais de conflitos e, principalmente, a extrajudicialização em cartórios, não utilizam recursos do Tesouro público, mas são subsidiados pelos emolumentos dos usuários. Isso contribui para o equilíbrio fiscal a que o Brasil deve se submeter, haja vista a relação dívida bruta e Produto Interno Bruto, segundo os dados do Banco Central do Brasil (BACEN, 2021).

De igual modo, à medida em que não há uma utilização necessária da estrutura do Estado e dos servidores públicos para o cumprimento desse objetivo constitucional de acesso à Justiça e ao Direito, percebe-se uma redução na estrutura do Estado, que há de atuar com maior eficiência nos casos mais complicados.

Dessa maneira, as serventias extrajudiciais recebem outra roupagem e concorrem para a concretização de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, como é o caso da usucapião extrajudicial⁵⁹ e da Regularização Fundiária, prevista no Provimento Nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça, mesmo que a

⁵⁶ No próprio princípio da inafastabilidade jurisdicional, Artigo 5º, XXXV da Constituição Federal, é observada uma mutação constitucional, na medida que deveria alterar o sentido do acesso ao “Poder Judiciário” por acesso a “tutela jurisdicional”, que teria um sentido mais amplo e aponta para essa percepção de “muitas portas”.

⁵⁷ BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 192.

⁵⁸ HABERMAS, J. **Aclaraciones a la ética del discurso**. Madrid: Trotta P. 75-76, 2000.

⁵⁹ BRANDELLI, L. **Usucapião administrativa**: de acordo com o novo código de processo civil. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 98.

extrajudicialização represente um novo momento para o acesso à justiça, na medida em que contribui com o Poder Judiciário para concretizar direitos fundamentais às pessoas, que outrora tinham menos “portas” para alcançar ou para resguardar os seus direitos.

Deve ser mencionado o fato de que a atividade extrajudicial por meio do cartório não é havida como solução única ou definitiva para a “hiperjudicialização” no Brasil, pois essa problemática requer o estudo e a implantação de diversos projetos, de sorte que as serventias extrajudiciais seriam apenas mais um projeto para contribuir com o descongestionamento do Poder Judiciário.

Por conseguinte, o movimento extrajudicial por meio do cartório tem um papel relevante, contudo, por si, não conseguiria solucionar todos os desafios, haja vista que o relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça do ano de 2023 indicou que, apesar de todos os esforços, inclusive da extrajudicialização, a quantidade de processos voltou a subir para patamares acima de 80 milhões.

Em expressas condições, o movimento da extrajudicialização toca, em especial, as serventias extrajudiciais com atribuição de registro de imóvel, o chamado cartório de registro de imóvel. Essa atribuição tem previsão no artigo 5º, IV da Lei nº 8.935/1994 e sua disciplina como ato normativo primário na Lei nº 6.015/1973, Lei de Registro Público (LRP), e no Provimento N. 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça, que cuidam de seus princípios, características, finalidades e procedimentos.

O cartório de registro de imóveis tem princípios próprios, tais como: da prioridade; unitariedade; taxatividade; presunção da legitimidade e presunção da eficácia do registro.

A matéria procedimental e material do cartório de registro de imóvel é tratada em diversas leis esparsas, tais como: Lei N. 4.591/1964, Lei de Incorporações Imobiliárias; Lei N. 6.015/1973, Lei de Registro Público; Lei N. 6.766/1970, Lei de Parcelamento de Solo; Lei N. 9.514/1997, Lei da Alienação Fiduciária de Imóvel; Lei N. 13.775/2018 e o art. 215-A da LRP (Usucapião extrajudicial) e o Art. 215-B da LRP (Adjudicação Compulsória Extrajudicial).

Nessa linha, a atuação do registrador em qualificar os títulos com base no ordenamento jurídico e verificar quais novos direitos são constituídos ou declarados na matrícula, está contribuindo para a segurança e o desenvolvimento, haja vista o fato de que o imóvel tende a ser o bem material de maior valor que a pessoa ou a

família adquirem como resultado do fruto de um trabalho de toda uma vida. Assim, o imóvel residencial é o ambiente onde a família existe e se desenvolve, além de ser, muita vez o maior patrimônio familiar.

Ressalte-se que, no aspecto econômico, o bem de raiz tende a ser um ativo valioso no mercado, sendo considerado um dos ativos mais preciosos em um país. Assim, o investimento em *real state* é visto como um ativo conservador que produz renda passiva. Dessa maneira, na teoria de diversificação em finanças, cumpre uma função de *hedge* na composição do portfólio que demanda a criação de valor⁶⁰.

Evidencia-se, por asado o momento, a ideia de que o imóvel é, também, um instrumento de desenvolvimento econômico e humano, na medida em que funciona como um facilitador ao acesso a crédito com taxas de juros mais baixas. O crédito é considerado como um veículo para o empreendimento e desenvolvimento social, capaz de ensejar emprego, renda e tributos⁶¹. É havido como relevante fator de desenvolvimento de uma nação.

Nessa lógica, aquele que oferta crédito, no presente, tem interesse de receber seu capital principal somado a uma remuneração do capital no futuro. Há, no entanto, o risco de esse capital não retornar. De tal modo, esse perigo deveria ser precificado. Com isso, há uma teoria do prêmio do risco - quanto maior o risco maior deve ser o prêmio⁶².

Dessa maneira, o imóvel serve como um garante da dívida, portanto reduzindo o risco do credor, ao mesmo tempo em que tende a diminuir o prêmio, por consequência, a reduzir os juros do crédito. Portanto, o imóvel tem a função de melhorar o acesso ao crédito com juros mais baixos.

Dado o exposto, percebe-se a relevância do imóvel na sociedade, em seus aspectos de existência da vida digna e no seu jeito material de propulsor da economia. Nesse entendimento, o titular do cartório de registro de imóvel tem um ofício de guardião de um bem importante para a própria condição de existência do ser humano; uma proteção relevante em uma sociedade de massa com muitas complexidades. Há, portanto, uma alteada função social do oficial de registro de

⁶⁰ CAVALCANTE CRUZ, R. **Ações do setor elétrico**. Alternativas de investimento. Dissertação da Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós Graduação em Economia, 2021, p. 37.[Falta a Unidade Acadêmica]

⁶¹ PINDYCK, R.; RUNBINFELD, D. **Microeconomia**. 8 ed. São Paulo, Ed. Pearson, 2013, p. 606.

⁶² PINDYCK, R.; RUNBINFELD, D. **Microeconomia**. 8 ed. São Paulo, Ed. Pearson, 2013, p. 169.

imóvel.

Como se divisa, a atividade registral imobiliária é composta de um microsistema registral complexo com diversas disposições, cuja finalidade social é dar autenticidade, publicidade e segurança jurídica aos direitos que permeiam o imóvel no Brasil ou seu respectivo crédito para aquisição de imóvel ou garantindo os direitos reais⁶³. Convém mencionar a conduta prudente de cada adquirente nesta demanda pela necessária formalização de sua relação com o bem material em tela, ou seja, que seja feito o respectivo ato de inscrição de sua relação com o imóvel.

Dessa maneira, o cidadão-cidadã e o Poder Público necessitam fazer uma formalização necessária com relação aos imóveis, para que haja uma tutela correta desses bens nas relações sociais; essa segurança, não somente, no aspecto individual, mas, também, para pontos coletivos e mesmo para realização de políticas públicas.

Portanto, a atuação registral imobiliária tem diversas finalidades e é lobrigada como mais um elemento que contribui para a paz e a harmonia social, dirimindo as eventuais dúvidas que se relacionam aos imóveis e resolvendo as pendengas fortuitas relativas à matéria.

Levando em consideração esses aspectos, o serviço registral imobiliário tem uma função estabilizadora na sociedade. Com a expansão do movimento extrajudicial, revela-se como uma atividade que compete ao objetivo fundamental de estabelecer uma sociedade mais justa e solidária (Artigo 3º da Constituição Federal de 1988) na medida em que possibilita, administrativamente, independente da intervenção jurisdicional, assegurar alguns direitos fundamentais.

Como foi avante tratado, alguns instrumentos de acesso à moradia digna são utilizados diretamente nas serventias extrajudiciais, sem a intervenção do juiz. A alienação fiduciária de imóvel, a usucapião extrajudicial individual, a usucapião extrajudicial coletiva, a adjudicação compulsória extrajudicial e a Regularização Fundiária urbana e rural são alguns dos exemplos em que a serventia registral imobiliária atua, diretamente, sem a necessidade da intervenção judicial.

Esses instrumentos são cuidados nesta investigação, em especial, a

⁶³ [...] o Registrador de Imóveis é, pela razão primeiríssima de seu ofício – tal a aferível da própria história da publicidade imobiliária -, um garante direto da propriedade predial particular e, bem por isso, um garante mediato das liberdades concretas do povo. (DIP, R. H. M. Do conceito de Direito imobiliário registral. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org). **Registro Imobiliário: temas atuais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, [s. l.], 2013, p.487- 490).

Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social (REURB-S). Desse modo, percebe-se que o movimento extrajudicial também alcançou a atividade registral imobiliária, acrescentando uma função de solidariedade e de fraternidade às pessoas. Portanto, contribui para a concretização eficiente de direitos fundamentais que antes necessitavam passar por processos judiciais, passíveis de demorar alguns anos.

Deve-se esclarecer que esse movimento extrajudicial não retira a relevância do Poder Judiciário e sua função na sociedade nos termos constitucionais, pois a atividade das serventias extrajudiciais apenas cooperam para os objetivos fundamentais da Constituição Federal, não, podendo, de nenhum modo, ser vista como um substituto de outros poderes em especial da atuação do Poder Judiciário.

Insta mencionar que o sistema registral de imóveis no Brasil é considerado misto após o Código Civil de 1916, em especial, depois do modelo matricial previsto na Lei Nº 6.015/1973, Lei de Registro Público (LRP), acompanhando a influência do padrão francês e do modelo alemão, segundo Afrânio de Carvalho⁶⁴. Conformam um sistema de título (Art. 221 da Lei N. 6.015/1973) e de modo (Art. 167 da Lei N. 6.015/1973).

O sistema imobiliário francês é caracterizado pela transmissão de o imóvel ocorrer por meio do título negocial, assim com a perfectibilização do título já concede causa à transferência de titularidade do imóvel. Se o título tiver alguma nulidade, a transferência também está eivada de vício.

Entretanto, o modelo alemão tem por base um suporte cadastral do imóvel, em que cada imóvel terá sua identificação ou matrícula. O Artigo 172 da Lei de Registro Público concentra (Artigo 54 da Lei 13.097/2015) todas as informações mais relevantes do imóvel, entre elas os detentores de propriedade ou outros direitos reais⁶⁵.

A Lei de Registro Público adotou o sistema de cadastro alemão, artigo 176 da LRP, contudo, percebe-se que se exige um título que será registrado. Assim,

⁶⁴ CARVALHO, A. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registros em face da Lei n. 6.015 de 1973 com as alterações da Lei n. 6.216 de 1975, Lei n. 8.009 de 1990 e Lei 8.935 de 1994. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 15.

⁶⁵ CARVALHO, A. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registros em face da Lei n. 6.015 de 1973 com as alterações da Lei n. 6.216 de 1975, Lei n. 8.009 de 1990 e Lei 8.935 de 1994. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 19.

caso o título esteja tomado de defeitos, isso não repercute na validade do registro, que continua gozando de presunção de legitimidade até uma decisão judicial que o desconstitui.

Dessa maneira, é notório que há um modelo híbrido, no âmbito do qual são utilizados alguns conceitos do estalão francês, somado à necessidade do registro no fôlio real, padrão germânico. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1294969, analisou em que momento existe a transferência da propriedade no ordenamento jurídico pátrio e pacificou o entendimento de que, segundo artigo 1.245 do Código Civil, isso só ocorre com o devido registro na matrícula do imóvel. “O fato gerador do imposto sobre transmissão inter vivos de bens imóveis (ITBI) somente ocorre com a efetiva transferência da propriedade imobiliária, que se dá mediante o registro”⁶⁶.

Nesse diapasão, necessário se faz evidenciar que, apesar de se ter adotado também o modelo alemão, é necessário mencionar que há um grande percentual de imóveis que não consta na matrícula do registro de imóveis, ou seja, existe a necessidade de os atos negociais serem registrados na matrícula dos imóveis, contudo, a base cadastral é inexistente ou incompleta; estes são os imóveis irregulares.

Assim, há um considerável percentual de imóveis que não tem nenhum cadastro, de sorte que são imóveis não tutelados pelo Direito de propriedade e, tampouco, têm uma segurança jurídica de sua descrição objetiva, ou seja, seus limites e confrontações. Isso aconteceu por pretextos históricos da ocupação das terras no Brasil e pela tardia opção do modelo cadastral alemão, que só ocorreu em 1973.

Nessa esteira, notório se mostra que, nalgumas cidades do Nordeste brasileiro, a maioria dos imóveis não possui matrícula, de sorte que carecem de segurança jurídica sobre as informações básicas que deveriam constar como que seria o verdadeiro proprietário ou, no caso de falecimento, quem seriam os legítimos sucessores que iriam deter a propriedade daquele imóvel.

Dado o exposto, além de gerar insegurança jurídica nas relações sociais, causa um obstáculo no próprio desenvolvimento econômico⁶⁷ da região, consoante é

⁶⁶ Jurisprudência mostra-se, constantemente, vacilante por aspectos políticos de arrecadação tributária.

⁶⁷ FERRAZ, P. A. C. F. Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: novos

analisado neste estudo, que aponta o entendimento do Banco Mundial sobre a ausência de um sistema registral hígido e completo, que diz ser isso a raiz do subdesenvolvimento.

Observa-se que estas inconsistências no cadastro imobiliário das serventias registrais se mostram sanáveis, em boa medida, pela Lei Nº 13.465/2017, pois, ao final do procedimento da REURB, o legislador possibilitou a titulação dos beneficiários que têm a ensanchar de requerer a abertura da matrícula e o respectivo registro de seu título.

Por todos esses aspectos, esse é um dos grandes avanços dessa lei, pois possibilita o registro da propriedade com publicidade e efeito *erga omnes*. Como se lobriga, constitui um instrumento de completude para a base registral imobiliária que, além de regularizar e ofertar uma moradia digna sem receio de litígios, proporciona segurança jurídica às relações negociais na sociedade e diversas outras repercussões jurídicas positivas colaterais, tais como: aumento dos ativos econômicos, possibilidade de acesso ao crédito e de maior desenvolvimento econômico.

Portanto, a opção pelo modelo de sistema registral imobiliário alemão é um avanço legislativo, que deveria ter ocorrido há mais tempo, pois o fólho real, ou seja, um cadastro de imóvel em que todas as informações relevantes de aspectos objetivos e subjetivos ficam inscritas nesse cadastro. Conforme mencionado, a matrícula é a denominação para esse fólho real no ordenamento jurídico brasileiro nos termos da Lei Nº 6.015/1973, Lei de Registro Público, que garante com hígidez a segurança jurídica imobiliário no País.

A alteração nessas matrículas decorre de atos de registro ou de averbação, artigo 167, I e II, da Lei de Registro Público. Entende-se que os atos de registro *stricto sensu* devem ser os constantes do rol, previstos no artigo 167, I, da LRP, ou que devem ter a expressa previsão legal, ao passo que os atos averbações constituem apenas um rol exemplificativo no artigo 167, II, da LRP.

Ressalta-se que, com base nos princípios da “unitariedade matricial” e da concentração matricial (artigo 54 e 55, da Lei 13.097/2015), todos os fatos relevantes devem constar na matrícula do imóvel, de tal maneira que se presumem

instrumentos jurídicos para regularização de terras urbanas. Alternativas de custeio. *In*: NALINI, J.R.: LEVY, W. (Coord.) **Regularização fundiária**. Rev. atual. e ampla, Rio de Janeiro: Forense, 2 ed., 2014, p.131.

verdadeiros os que constarem na matrícula, salvo cancelamento por ordem judicial, oferecendo uma segurança jurídica dinâmica.

Dessa maneira, para que um título tenha acesso ao fôlio real por meio do registro ou da averbação, deve haver uma análise jurídica do título pelo registrador de imóvel. Essa verificação jurídica é chamada de qualificação registral, que, segundo Ricardo Dip, é um juízo prudencial acerca da compatibilidade do título com a lei e os princípios jurídicos⁶⁸.

Por ser o registro um ato jurídico causal, ou seja, sempre vinculado ao título hábil, diz-se que nasce o direito real imobiliário da união de dois elementos: a) o título, isto é, o acordo de vontades que cria um direito pessoal (*jus ad rem*), e b) a inscrição, que transforma o *jus ad rem* em direito real (*jus in re*)⁶⁹.

A Lei de Registro Público, em seu artigo 221⁷⁰, elenca os títulos que formalizam a transmissão e a constituição de direitos. Assim, quando um desses títulos é apresentado ao oficial do registro imobiliário, cabe a este qualificá-lo, se está apto a constituir ou alterar direitos correlacionados com o patrimônio imobiliário ou transmiti-los. Logo, devem ser analisados elementos intrínsecos e extrínsecos ao título e observando sua conformidade com o ordenamento jurídico, ou seja, devem ser verificados os aspectos formais do título e os de ordem material inerentes aos requisitos fundamentais do negócio jurídico materializado no título⁷¹.

Quando um título, porém, for qualificado e se entender que não se coaduna com o ordenamento jurídico, seja em aspectos formais ou materiais, este deve ser qualificado negativamente. Desse modo, o título será devolvido com uma nota devolutiva com a informação e exigências necessárias que devem ser cumpridas nos termos do artigo 188 da Lei Nº 6.015/1973, em dez dias úteis, prazo

⁶⁸ DIP, R. H. M. **Prudência Notarial**. São Paulo: Quinta Editorial, 2012, p. 49.

⁶⁹ CARVALHO, A. **Registro de imóveis**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 135.

⁷⁰ Art. 221 - Somente são admitidos registro:

I - escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros;

II - escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e testemunhas, com as firmas reconhecidas, dispensado o reconhecimento quando se tratar de atos praticados por entidades vinculadas ao Sistema Financeiro da Habitação;

III - atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público, legalizados e traduzidos na forma da lei, e registrados no cartório do Registro de Títulos e Documentos, assim como sentenças proferidas por tribunais estrangeiros após homologação pelo Supremo Tribunal Federal;

IV - cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo.

V - contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma.

⁷¹ KONNO, A. Y. **Registro de Imóveis Teoria e Prática**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2010, p. 49.

ampliado no caso da REURB para 20 dias úteis, sendo os efeitos da prenotação prorrogados por até 40 dias úteis (Artigo 205, parágrafo único, da Lei N. 6.015/1973).

Em sendo assim, a nota devolutiva (Artigo 198 da Lei N. 6.015/1973) deve ser elaborada em dez dias úteis, com a indicação precisa e sua respectiva fundamentação legal, de modo restarão dez dias úteis para o cumprimento das exigências ou ser requerida suscitação de dúvida, a ser dirimida pelo juízo competente.

Dado o exposto, percebe-se que o sistema tem como princípio basilar a segurança jurídica dos atos passíveis de acessar a matrícula do imóvel. Dessa maneira, a Regularização Fundiária Urbana prevista também será submetida a qualificação, o que impende ser analisado, nos aspectos formais e materiais.

Esse momento da qualificação é relevante para, prudentemente, se observar, não apenas os requisitos infraconstitucionais, mas, também, se os direitos fundamentais foram atendidos na constituição do título. Assim, a função tem distinto zelo, na medida em que concretiza direito fundamental e verifica indevida supressão de direitos fundamentais.

Convém mencionar que, no momento da qualificação, deve ser analisado se o título originado do projeto cumpriu os requisitos, por exemplo: se houve georreferenciamento, não cabendo aferir se foi feito individualmente ou somente por perímetro externo nos termos do Artigo 47, da Lei Nº 13.465/2017. Entende-se que o modo como o georreferenciamento foi elaborado é uma decisão de mérito administrativo, não sendo cabível essa análise na qualificação registral.

Também deve ser observado, *in hoc sensu*, ante as informações no acervo imobiliário, se os confrontantes foram notificados. Assim, por força do princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos, se constar na certidão emitida pelo Ente municipal os nomes dos confrontantes, não cabe ao registrador averiguar os documentos. De efeito, deve o registrador averiguar os aspectos formais e materiais da regularização.

Consoante disciplina o artigo 205 da LRP, com redação dada pela da Lei de 14.382/2022, o prazo para os feitos da prenotação é de 40 dias úteis, não obstante algumas normas técnicas das corregedorias estaduais estabelecerem prazo menor; essa antinomia aparente deve prevalecer, com o prazo de 40 dias, com base no critério hierárquico da Lei 6.015/1973, com a nova redação da Lei N. 14.382/2022, pois constitui ato normativo primário.

Ressalte-se, ainda, uma disposição na REURB, conforme a qual a prenotação do título da regularização há que ter seu efeito prorrogado por 40 dias, prorrogáveis por mais 40 dias, em contraposição à regra geral da Lei de Registro Público, que prevê 20 dias sem prorrogação. Nesse caso, prevalece o prazo da REURB, em atenção ao critério da especialidade.

Quanto à Regularização Fundiária para imóveis públicos, houve significativa facilidade e mais celeridade por meio da alteração legislativa, que incluiu os Artigo 195-A e Artigo 195-B, na Lei N. 6.015/1973. A regularização pode ser feita extrajudicialmente e a função no registro de imóvel ficou com uma operação procedimental mais simplificada e célere, pois, com a apresentação dos documentos pelo Município ou pelo Estado da documentação, consoante previsto nos artigos mencionados, foi possível a abertura de matrícula diretamente pelo oficial de registro do imóvel, independentemente de ação judicial de discriminação de imóvel público. Isto que facilitou, sobretudo, para a Administração Pública fazer a regularização e a gestão de seu patrimônio imobiliário.

É imperioso mencionar-se o fato de que algumas regularizações, em especial as decorrentes de imóveis parcelados, que deveriam ter seguido os requisitos da Lei N. 6.766/1979, são suscetíveis de gerar uma grande demanda para qualificação dessas unidades regularizadas. Em alguns casos, até, com regularização com milhares de unidades habitacionais ao mesmo tempo sendo protocolizadas no registro de imóveis. Assim ocorrendo, aumenta abruptamente a demanda normal da serventia registral, o que causa transtornos na gestão e no cumprimento dos prazos.

Ressalte-se, ainda, que, nos casos da REURB-S, esse trabalho não terá remuneração, não há uma contraprestação ou um ressarcimento, pois, diferentemente dos demais sujeitos que participam desse procedimento de regularização, o registrador, muita vez, não recebe contraprestação imediata. Embora haja previsão de um fundo para ressarcimento desses atos, poucos Estados têm a implantação desse fundo para essa finalidade específica.

De tal maneira, a lei federal, dubiamente, concedeu a isenção de tributo estadual, os emolumentos do cartório de imobiliário, acenando, assim, com uma situação inconstitucional de isenção heterônoma. Logo, deveria ter havido um melhor debate quanto à contraprestação ou a efetiva operacionalização de um fundo de ressarcimento para um trabalho desempenhado, que, como mencionado, às

vezes, é uma demanda considerável, em comparação com a média histórica da serventia.

A função, entretanto, é desempenhada e enseja bons frutos no Brasil. Segundo o banco de dados da Associação dos Registradores de São Paulo, ARISP, desde a promulgação da lei, foram desenvolvidos e concluídos diversos projetos em todo o Brasil. Por exemplo, no primeiro semestre de 2023, no Estado de São Paulo, foram objeto de REURB 229 imóveis, segundo o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC)⁷², com um papel central no âmbito dos registradores de imóveis no Brasil.

Embora esse número não abranja todos os instrumentos de regularização fundiária, mesmo assim, percebe-se grande quantidade de projetos que devem ser realizados para atender a demanda. Assim, remansa importante a atuação do Estado para que haja o aumento desses projetos de regularização fundiária.

Portanto, esse procedimento, com o momento final no registro, que ocorrerá se a qualificação for positiva, o título ingressará na matrícula do imóvel. Caso não exista matrícula, fica permitido ao oficial de registro abrir uma matrícula nos termos do artigo 44 da Lei 13.465/2017. Ao mesmo tempo em que dá completude ao cadastro imobiliário e amplia os ativos imobiliários no município, concretiza diversos direitos fundamentais.

Ante o exposto, observa-se que as serventias registrais têm uma função importante, ao possibilitar e averiguar a compatibilização da regularização com a ordem jurídica constitucional, possibilitando a concretização de direitos fundamentais de modo prudencial, pois, para a REURB ser bem concluída, faz-se necessário entender a dinâmica do registro, e, de fato, o registrador, via de regra, conhece bem essa temática.

Deve ser reconhecido o fato de que, embora haja protagonismo do titular da serventia extrajudicial no entendimento da matéria registral, o projeto de regularização só se realiza em larga escala com a atuação comprometida do Estado, que vai elaborar os projetos e os procedimentos para realizar a regularização fundiária. Assim, há uma importância da atuação conjunta de todos os agentes para o melhor resultado nas regularizações fundiárias.

Destarte, a possibilidade de oferecer um título para cada ocupante

⁷² <https://registradores.onr.org.br/RF/frmGraficos.aspx>

registrado no Cartório de Registro de Imóvel demonstra a importância de conceder mais segurança jurídica com o próprio registro imobiliário. De tal maneira, o artigo 42 e os seguintes da Lei nº 13.465/2017 cuidarão do registro da regularização fundiária na serventia imobiliária.

Portanto, a atividade registral imobiliária tem previsão no artigo 236 da Constituição Federal de 1988, como já mencionado, em que um particular por meio de concurso público recebe a delegação do serviço registral para o exercício em caráter privado.

Recorde-se de que o sistema registral imobiliário brasileiro previsto na Lei N. 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) adotou o modelo alemão, no que tange ao fôlio real. Ou seja, cada imóvel terá uma respectiva matrícula cujos acontecimentos mais relevantes deverão nela constar⁷³. Assim, esse modelo registral tem princípios próprios que devem ser aplicados na maior medida possível⁷⁴. Mencionam-se outros princípios, relevantes, a saber: publicidade; instância; especialidade objetiva; publicidade e princípio da continuidade⁷⁵.

Desta maneira, esses princípios auxiliam os delegatários ao correto exercício da prática registral, haja vista que são infundáveis as situações praticas sem previsão legal, e não existe entendimento administrativo ou jurisprudencial para todos os casos, de modo que a observância dos princípios auxilia a boa técnica registral, como, por exemplo, a necessária aplicação do princípio da especialidade⁷⁶.

Isto posto, percebe-se que a lei de Regularização Fundiária Urbana preparou um capítulo para o registro, no qual expressou qual o título que deve ser apresentado ao protocolo, artigo 42 da Lei nº 13.465/2017, indicando qual o prazo em que o oficial deverá qualificar o título e quais os resultados dessa qualificação.

O título a ser apresentado é o certificado de regularização fundiária/projeto aprovado pelo município. Após a protocolização oficial, irá analisar os aspectos formais desse título que atende aos requisitos legais específicos e há uma

⁷³ LAGO, I. J. A Lei nº 13.097/2015, a concentração e o reforço de eficácia do registro de imóveis brasileiro: algumas reflexões iniciais. **Boletim IRIB em Revista**, 35 Encontro Regional dos Oficiais do Registro de Imóveis – Goiânia, São Paulo, 2016, p. 38.

⁷⁴ ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 90.

⁷⁵ KONNO, A. Y. **Registro de Imóveis Teoria e Prática**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2010, p. 32.

⁷⁶ CARVALHO, A. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registros em face da Lei n. 6.015 de 1973 com as alterações da Lei n. 6.216 de 1975, Lei n. 8.009 de 1990 e Lei 8.935 de 1994. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 203.

coerência com o ordenamento jurídico.

Então, no prazo de 20 dias úteis, o oficial se manifestará, se a qualificação foi negativa, e expedirá uma nota devolutiva com as exigências que devem ser cumpridas em 20 dias úteis (totalizando 40 dias úteis para a REURB-S, tempo prorrogável). Caso o título atenda aos requisitos normativos, deverá abrir matrícula específica, se não existir – é claro - e registrar o título⁷⁷.

Dessa maneira, o antigo ocupante será detentor de direitos reais resguardado juridicamente e com publicidade com efeitos *erga omnes*. As imediações do seu imóvel receberão equipamentos essenciais que atendam à sadia qualidade de vida e bem-estar de todos os moradores.

O registro de seu título oferece segurança jurídica e estabilidade quanto a sua situação consolidada, oponível contra toda a sociedade e com possibilidade de ter acesso a crédito, a valorização imobiliária para futuras alienações, clareza em situação de direitos sucessórios para seus herdeiros e legatários e aumento de renda⁷⁸.

Há, ainda, correlação, segundo estudo de Bruno Becker, da função econômica do registro e o reflexo das garantias reais sobre as taxas de juros fixadas no mercado⁷⁹. Nessa perspectiva, o registro propicia um juro mais baixo, o que fomenta o consumo e a produção. Assim, sistematicamente, se contribui para o desenvolvimento nacional, consoante o artigo 3º, II, da Constituição Federal de 1988.

Ressalte-se que não haverá incidência de tributos ou responsabilidade tributária no momento do registro. Haverá, ainda, a comunicação para outras entidades sobre a nova situação jurídica, como Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), Ministério do Meio Ambiente e Secretaria da Receita Federal.

Convém exprimir o fato de que a Lei N. 13.465/2017 atribuiu significativa

⁷⁷ Com efeito, a qualificação registral imobiliária, por destinar-se a dar segurança jurídica, fazendo ingressar nos assentos imobiliários somente os títulos hígidos que houverem suportado exame favorável, não comporta a solução de consultas, controvérsias interpretativas ou divergências de entendimento. Bem por isso, desenrola-se como um juízo prudencial, positivo ou negativo, da potência de um título em ordem à sua inscrição predial, importando no império de seu registro ou de sua irregistro. (DIP, R. H. M. **Registro de Imóveis (vários estudos)**, Porto Alegre: IRIB/Sérgio Antônio Fabris Editor, 2005, p. 186).

⁷⁸ ANDRADE, M. I. T. **Direitos de propriedade e renda pessoal: um estudo de caso das comunidades do Caju**. Rio de Janeiro: BNDES, 2006, p. 263.

⁷⁹ BECKER, B. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, v. 35, n. 72, 2012, p. 63.

parte do procedimento de regularização ao Ente municipal, diferentemente do que acontecia com a Lei da Minha Casa Minha Vida, em que muitas fases aconteciam diretamente no Cartório de Registro de Imóvel. Deve-se proceder, ainda, a uma crítica à quebra da continuidade nos processos da REURB com a mudança das administrações dos governos. Tal é observável com a mudança legislativa de cada gestão na Lei da Minha Casa, Minha Vida; Lei N. 13.465/2017; Lei da Casa Verde Amarela e o retorno da Lei Minha Casa, Minha Vida. Há um colorido partidário nesses programas habitacionais, que, muitas vezes, quebra a continuidade de projetos da REURB.

Mesmo assim, se observa a relevante função dos registradores de imóveis, uma vez que estes, no momento do registro, deverão fazer uma qualificação registral e observar se as exigências legais foram cumpridas, bem como se não houve ofensa a direito fundamental no decorrer deste devido processo legal administrativo.

Ademais, possivelmente, a mais relevante função do registro de imóvel neste caso seja, de maneira lapidar, conferir a segurança jurídica patrimonial de modo elevado com a certeza e a publicidade passível de ser acessada por uma simples certidão. Assim, este tipo de segurança jurídica fica alheio às incertezas das dinâmicas negociais e mesmos pressões ilícitas de inseguranças que às vezes rondam os moradores de certas regiões dos grandes centros urbanos.

Além de trazer a paz para seus beneficiários e seus herdeiros em meio a uma sociedade complexa e dinâmica em que seja por ato lícito ou ilícito, há um grande fluxo de transmissões ou esbulhos imobiliários inerentes à própria complexidade e problemática social nos grandes centros urbanos brasileiros.

Portanto, certamente, a segurança jurídica conferida pela qualificação registral e o conseqüente registro eleva a segurança jurídica dos beneficiários que muitas vezes vivem em zonas urbanas onde não há a devida segurança patrimonial nem a da integridade física. Assim, o registro imóvel, apesar de não fazer em si o procedimento da regularização, inabalavelmente é capaz de conferir a segurança jurídica desejada do aspecto patrimonial das pessoas, além da observância do cumprimento de outros direitos relevantes, como o ambiental e o urbanístico.

Assim, como mencionado após a titulação, na fase final do procedimento, faz se necessária a qualificação pelo registrador, artigo 3º da Lei 8.935/1994, que analisará todo o procedimento. Verificará com independência funcional (artigo 28 da

Lei N. 8.935/1194) se direitos de terceiros foram respeitados consoante a legislação vigente e deferirá o registro com o respectivo efeito de constituição de direitos e publicidade perante toda a sociedade sobre os novos acontecimentos referentes àquele imóvel.

O registro irá descrever a área do imóvel, os novos detentores de direitos com a menção dos proprietários antigos. Quando for o caso, instituirá e especificará o condomínio edilício (ou ainda comum, lotes e urbano simples). Nessa hipótese, fica facultada a aprovação da convenção condominial, e há, portanto, essa possibilidade, apesar da complexidade que envolve esse tópico. Com o registro da CRF, o município também requer a abertura de matrícula para áreas que tenham ingressado no domínio público.

Conclui-se que a função registral na regularização fundiária urbana é ser um instrumento eficaz para corrigir as ocupações desordenadas do solo urbano, em especial, dos grandes centros urbanos. Esse procedimento, além de oferecer segurança jurídica elevada, propicia qualidade de vida sadia aos ocupantes precários de assentamentos urbanos, uma vez que lhes resguarda do perigo de perderem os imóveis para terceiros. Caso ocorra isso, terão uma formalização, recorrendo ao Estado para provar claramente seu direito de reaver o lar. Dessa maneira, a atividade extrajudicial não é excludente da atuação do Poder Judiciário, tampouco é suficiente para a resolução de litígios e concretização de direitos fundamentais, mas sua relevância reside na atuação cooperativa para ser mais uma “porta” de acesso à Justiça. Assim, o procedimento registral confere uma segurança jurídica elevada para concretização de direito fundamental que deve ser observado no Estado Democrático de Direito brasileiro, como se observa no próximo capítulo, onde foram abordados a evolução do Estado e o crescimento do direito fundamental, com a nova hermenêutica constitucional.

2.7 Ponderação entre a reserva do possível orçamentária e o poder-dever do Estado em realizar a REURB

O direito de moradia é um direito social, como mencionado, que foi elevado à norma constitucional em virtude de compromissos internacionais firmados pelo Brasil, conforme já abordado. Com isso, esse direito tem um caráter de direito

fundamental de segunda dimensão, em que o Estado tem compromisso de promover.

Convém lembrar que esse direito de segunda geração é fundamentado na dignidade humana e que constitui o mínimo existencial, ou seja, direitos fundamentais básicos que são inerentes à condição de existência são observados como direitos básicos pressupostos para outros direitos fundamentais.

Assim, é reconhecido o fato de que, quando o Poder Público não atua para garantir esses tipos de direito fundamental básico, seria possível uma intervenção estatal para concretizar essas ações afirmativas dos direitos da segunda geração em virtude da força normativa da Constituição.

Não obstante, a teoria da separação dos poderes deva ser observada no atual Estado Democrático de Direito brasileiro, nos termos do artigo 2º da Constituição Federal de 1988, isso não constitui obstáculo intransponível para que o Poder Judiciário aprecie lesões ou omissões consideradas inconstitucionais que devam ser reparadas ou concretizadas em decorrência da exigência da ordem constitucional vigente⁸⁰.

Dessa maneira, a Corte Constitucional do Brasil tem reiteradas decisões em que determina a conduta estatal para cessar a lesão ao direito fundamental. Assim se oferece a máxima efetividade aos direitos fundamentais. Cita-se como exemplo o que determina o fornecimento de medicamento pelo Estado para aqueles que fazem a postulação no Poder Judiciário.

Ressalte-se que o debate, inclusive, já adentrou a obrigatoriedade de fornecimento de remédios experimentais, ou seja, mesmo aqueles medicamentos que não tenham registro na agência regulatória de saúde brasileira, Agência Nacional de Saúde Brasileira (ANVISA). Relativamente ao caso de o medicamento ser fornecido quando não há registro na Anvisa, isto foi discutido, por exemplo, no Recurso Extraordinário nº 657.718, cuja relatoria coube ao ministro Marco Aurélio Mello, que foi objeto do tema nº 500⁸¹ no Supremo Tribunal Federal.

⁸⁰ MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Saraiva, ed. 15, 2015, p. 160.

⁸¹ Tese firmada: 1. O Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos experimentais. 2. A ausência de registro na ANVISA impede, como regra geral, o fornecimento de medicamento por decisão judicial. 3. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento sem registro sanitário, em caso de mora irrazoável da ANVISA em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016), quando preenchidos três requisitos: (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras);(ii) a existência de registro do medicamento em renomadas agências de regulação no exterior; e (iii) a

Assim, percebe-se que, nos casos da discussão em que incide o mínimo existencial, há decisões no sentido da possibilidade de o Poder Judiciário determinar a concretização de medidas pelo Poder Executivo.

Nesse passo, no entanto, é recorrente que o Poder Executivo alegue a tese da reserva do possível, a limitação orçamentária do Estado em prover as demandas necessárias. Desse modo, argumenta-se que os recursos não são infinitos e as demandas de um Estado Social ultrapassam as possibilidades financeiras do Estado.

Nessa linha de raciocínio, argumenta-se que há uma limitação orçamentária, bem como um acúmulo anual do déficit público, ou seja, no final do exercício fiscal, os valores de todas as receitas são menores do que o total da despesa.

Aponta-se como um dos fatores o aumento exponencial das despesas com a seguridade social, que compromete boa medida dos gastos do Estado. Assim, na realidade atual brasileira, a relação da dívida com o Produto Interno Bruto para países em desenvolvimento já ultrapassa o limite percentual recomendado pelo Banco Mundial.

Observe-se que a preocupação com esse limite da dívida pública implica o bom funcionamento do Estado, que repercute na sociedade, haja vista que ao fim do exercício fiscal, quando há um déficit, esse valor que não existe para as despesas, em tese, teria três soluções mais plausíveis: o aumento na carga tributária, conseguir recursos por meio de empréstimos e diminuir as despesas do Estado.

Nessa linha, a solução mais prática nas últimas décadas está nos empréstimos para cobrir o déficit fiscal⁸², porquanto não se conseguiu diminuir as despesas do Estado de modo suficiente a solucionar o problema do déficit. Além da alta carga tributária e pouco retorno em serviço pelo Estado ou retorno com baixa qualidade, com isso, tem sido mais praticado se fazer empréstimos com títulos do Tesouro.

inexistência de substituto terapêutico com registro no Brasil. 4. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União. (Tema nº 500, Supremo Tribunal Federal).

⁸² CASALTA NABAIS, J. Crise e sustentabilidade do Estado fiscal. **Meritum** – Belo Horizonte, n. 2, v. 13, p. 231-259, 2018, p. 240.

Aqui convém mencionar a teoria do risco do prêmio, já tratada em outro tópico. Se o nível de endividamento comprometer a capacidade de pagamento de empréstimos, haverá a necessidade de aumentar os juros para atrair investidores ou haverá o risco de não se conseguir investidores que não acreditam no adimplemento dos empréstimos. Portanto, é como o equilíbrio fiscal por meio da diminuição de despesas, que não tem se revelado um caminho viável nas últimas décadas do País.

Dado o exposto, percebe-se que o argumento do obstáculo da reserva do possível não é uma argumentação vaga, sem fundamento. Alguns autores, com base na análise econômica do Direito, também questionam que escolha a intervenção do Poder Judiciário, em especial, nas políticas públicas, para uma alocação de recursos do orçamento em políticas públicas ou concretização de direitos fundamentais, que, apesar de atraentes, são marcadas por uma ineficiente alocação de recursos, que, na mesma medida que tutela um direito fundamental, desabriga outros de quem não conseguira recorrer ao Judiciário.

Casalta Nabais entende o tributo como um dever fundamental, ou seja, nem apenas um mero poder do Estado, tampouco simples sacrifício para a pessoa, mas como uma contribuição indispensável para a vida em comum da sociedade e sua organização pelo Estado⁸³. Assevera, ainda, o autor a perspectiva do Estado fiscal social⁸⁴, que perpassou uma crise na segunda metade do século XX.

⁸³ CASALTA NABAIS, J. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra, Almedina, 1998, p. 37.

⁸⁴ Desde logo, a ideia de Estado fiscal exclui tanto o Estado patrimonial, que constituiu a forma característica de financiamento do Estado na Idade Média, assente nos rendimentos proporcionados pelos bens (sobretudo imóveis) do Monarca ou da Coroa, como o Estado empresarial que, tendo tido alguma expressão no Estado iluminista, se concretizou sobretudo nos Estados socialistas do século XX. Pois bem, em qualquer desses dois tipos de Estado, o seu suporte financeiro não assentava, ao menos a título principal, na figura nos impostos ou tributos.

Diversamente, no Estado fiscal são os impostos que constituem o seu suporte financeiro. O que se tem expressão eloquente na célebre afirmação do juiz do Supreme Court norte-americano Olivier Wendell Holmes: «os impostos são o que pagamos por uma sociedade civilizada». 3 Pelo que os impostos são um preço: o preço que todos, enquanto integrantes de uma dada comunidade organizada em Estado, pagamos por termos a sociedade que temos. Ou seja, por dispormos de uma sociedade assente na ideia de liberdade, a qual, ao implicar o reconhecimento, respeito e garantia de um conjunto amplo de direitos (em que se incluem os direitos sociais), acaba por assegurar um mínimo de igual liberdade a todos, ou, por outras palavras, uma base mínima de solidariedade. 4 Daí que não possa ser um preço qualquer, mormente um preço de montante muito elevado, pois, a ser assim, não se compreende como possa ser preservada a liberdade que tal preço visa servir. Nem pode ser um preço que se pretenda equivalente ao preço dos serviços públicos de que cada contribuinte usufrui. Pois, nessa hipótese, ficaria arredada a ideia de solidariedade que está na base de tal Estado, porquanto, embora todos beneficiem dos serviços públicos, apenas contribuem para o seu financiamento os que revelem correspondente capacidade contributiva. (CASALTA NABAIS, J. Crise e sustentabilidade do Estado fiscal. **Meritum** – Belo Horizonte, n. 2, v. 13, p. 231-259, 2018, p. 232).

Outra preocupação constante do autor é quanto aos vários aspectos de se encontrar uma sustentabilidade do Estado fiscal como meio de se ter uma organização adequada da própria sociedade, que isso concorra para o bem comum. Assim, nota-se que, de fato, deve haver uma preocupação com o equilíbrio fiscal do Estado.

Nessa esteira, o objeto deste estudo não é tensionar esse conflito, não se adentra eventual dilema de qual posicionamento deve preponderar. Recorre-se, no entanto, à Teoria da Otimização com vistas à maior utilidade possível na ponderação de alocação de recursos orçamentário e a concretização da promoção do direito à moradia digna por meio da REURB.

Ante, pois, um direito constitucional de segunda geração, o direito à moradia, o Estado deve promover em decorrência da força normativa da Constituição, bem como dos compromissos no plano internacional e do outro lado à limitação de recurso, que, notoriamente, existe no contexto orçamentário-financeiro atual do Estado brasileiro. Cabe um método de otimização para que seja possível dar efetividade ao direito constitucional, sem desconsiderar a alocação eficiente de recursos.

Nessa linha de raciocínio, devem ser examinados dois aspectos em que seria possível a incidência da intervenção judicial: a) dar início à Regularização Fundiária e b) o Ente Municipal custear o projeto.

O Poder Público municipal tem um Poder-dever de dar início ao procedimento de regularização fundiária e deve custeá-lo, ou seja, o Judiciário em virtude da Constituição Federal e dos compromissos internacionais pode determinar que o Estado deva promover a moradia digna, pois isso seria um Poder-Dever⁸⁵ da Administração.

Destaca-se, pois, a interpretação de Celso Antônio Bandeira de Mello, que aduz ser o Poder-Dever (dever-poder) do Estado uma obrigação imposta pelo ordenamento jurídico, em que mais que uma possibilidade de conveniência ou oportunidade (discricionariedade), a Administração Pública deve considerar uma situação fática, que incida na previsão normativa se manifestar e dar início a procedimentos administrativos.

⁸⁵ BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 14.

Pela observação dos aspectos analisados, caso existam regiões densamente habitadas com irregularidade fundiária, não impende ao Poder Público fazer da Constituição Federal e dos atos normativos internacionais uma tábula rasa, que será cumprido dentro da livre vontade do administrador. Portanto, haveria a necessidade de dar início ao procedimento de regularização, não poderia a omissão de o administrador ser tratada como um mérito administrativo que será iniciado em momento que for conveniente.

Não obstante o entendimento que o início do procedimento é um Poder-Dever, não se diz que, necessariamente, em todo o tempo, deve o Município⁸⁶ custear todo e qualquer projeto. Aqui cabe a distinção da Regularização Urbana por Interesse Específico (REURB-E) para a Regularização Fundiária por interesse Social (REURB-S). Na REURB-E, a regularização, apesar de ser iniciada pelo Ente municipal, o projeto ficará a expensas do particular, que tem o interesse da regularização, ao passo que, na REURB-S, os custos ficarão a cargo do Município que, inclusive, recebe repasses da União para custear esses valores.

Dessa maneira, percebe-se que, em situações da REURB-E, não caberia o Poder Público, que não terá custos se negar a dar andamento à regularização, haja vista se tratar de um Poder-Dever. Assim, impende analisar no caso de REURB-S, em que haverá os custos do projeto, em especial, da indicação objetiva de cada imóvel que será regularizado, com um custo de até três mil reais por imóvel, porquanto a lei fez a exigência do georreferenciamento, o que avulta a despesa do projeto. isto porque, numa grande regularização, há centenas - até milhares - de imóveis a serem regularizados em um município.

Desse modo, no caso da incidência da REURB-S, a solução deve analisar alguns requisitos. Como já se explicou neste estudo, em decorrência do êxodo rural, a maior parte da população brasileira vive em grandes centros urbanos. Nesse ambiente, em que há maior necessidade da REURB-S, nesses grandes municípios, se tende a ter um quadro maior de agentes públicos e um corpo técnico mais completo.

Com isso, em municípios em que haja corpo técnico especializado para realizar engenharia de medição por georreferenciamento, não é possível ao Ente

⁸⁶ AMADEI, V. A. Algumas dificuldades constitucionais da lei 13.465/2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). Regularização fundiária – lei 13.465/2017. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018, p. 162.

Público se negar a fazer o serviço, por mais que a realocação de servidores demande um intervalo de tempo maior para o projeto ser concluído. Nesses casos em que o Ente municipal tem profissionais habilitados para a conclusão do serviço, a REURB-S se constitui como Poder-Dever da Administração, não havendo, em tese, a necessidade de contratação de serviço. Nessa lógica, à Administração Pública não é dado se esquivar da realização da regularização fundiária, caso não tenha um impeditivo legal a ser analisado pelo juiz.

De igual jeito, no caso da REURB-S, em que o Ente municipal receba repasses da União, como nas receitas oriundas do Ministério das Cidades para realizar a Regularização Fundiária, também não haveria justificativa para a Administração Pública não exercer o seu Dever-Poder de regularizar as áreas que possam ser atendidas nos limites dos valores repassados pela União.

Destaca-se, portanto, o fato de que há um Poder-Dever da Administração Pública municipal em iniciar a regularização fundiária, em especial, nos municípios dos grandes centros onde há um corpo técnico habilitado para a realização do projeto de medição dos imóveis. Com efeito, não poderia ser levantado o obstáculo orçamentário, pois o argumento da reserva do possível não é utilizável. É passível de haver a formação de um projeto provisório, em que alguns desses servidores teriam a incumbência de, temporariamente, estar envolvidos nesses projetos de regularização.

Diante do exposto, o impasse orçamentário seria superado com a otimização dos recursos, uma vez que o maior custo seria a precisão geodésica por via de georreferenciamento dos imóveis e os demais procedimentos correriam com custo muito baixo, portanto se teria como uma das propostas para superar eventual impasse orçamentário a otimização do corpo técnico dos grandes municípios, sem a necessidade de se contratar empresas para realizar esse serviço.

Em municípios onde essa otimização não tenha condições de ocorrer ou não exista um corpo técnico especializado, haveria, ainda, nova proposta para superar o impasse orçamentário, poderia se utilizar das parcerias públicos privadas.

Assim, na implantação da REURB-S, esta ocorreria em regiões onde incidem obras de parcerias públicas privadas e, na medida em que o corpo técnico fosse realizar a obra na região, também faria as medições geodésicas necessárias para os projetos de Regularização Fundiária. Por exemplo, há uma grande perspectiva de implantação de infraestrutura de saneamento básico com o marco

legal do saneamento. As empresas concessionárias no momento da realização das obras realizariam as medições necessárias para o projeto da regularização, e, em contraprestação, haveria, temporariamente, um acréscimo de taxa interna de retorno em suas tarifas.

Cabe mencionar que a REURB-S, para ser impactante na comunidade deve implementar o saneamento básico e os equipamentos públicos, propiciando serviços públicos adequados. Assim, são projetos que deveriam caminhar concomitantemente, para que haja um resultado significativo na sociedade.

Embora se procure com as propostas acima evitar um ônus ao Erário, a Regularização Fundiária é vista como uma política pública, de modo que há também a necessidade de utilização de recursos públicos nesse sentido, e o orçamento para isso decorre da expectativa de que haja cerca de 19 milhões reais previstos na Lei Orçamentária Anual para ações do Programa Regularização Fundiária Urbana de Fortaleza (REURBFOR)⁸⁷ em 2023.

Entende-se que o direito à moradia digna engloba a sua regularização e sua tutelada pelo Estado Democrático de Direito e é, portanto, um direito fundamental de segunda dimensão, que deve ser concretizado. Ou seja, como já foi abordado, é um direito público subjetivo, imposta sua realização ao Estado, nos termos do artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Dessa maneira, esse direito social não há de ficar pairando apenas no Texto Constitucional, devendo o Poder Público concretizá-lo, alterar a realidade e integrar no patrimônio jurídico das pessoas para garantir o mínimo de existência digna. Portanto, a Regularização Fundiária Urbana prevista na Lei Nº 13.465/2017 deve ser vista como um direito subjetivo público que impõe um Poder-Dever para Administração Pública em contribuir na concretização desse direito fundamental.

⁸⁷ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/reuniao-extraordinaria-do-comhap-debate-acerca-do-projeto-de-lei-de-reurb-para-fortaleza-e-da-loa-2023>

3 O REGISTRO IMOBILIÁRIO DA REURB E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO E ECONÔMICO

Amartya Sen é um economista que ganhou um Nobel de Ciências Econômicas em 1998 por suas pesquisas acerca do desenvolvimento humano e da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O autor, em sua trajetória de vida, teve a oportunidade de nascer em um país em desenvolvimento (Índia) e concluir os seus estudos em países desenvolvidos (Inglaterra e Estados Unidos).

Dessa maneira, ele foi testemunha das desigualdades internas na sociedade e entre estas. Observou a diferença do patamar civilizatório entre os países, de tal maneira a perceber que os critérios econômicos, tais como Produto Interno Bruto (PIB) ou Produto Nacional Bruto ou renda *per capita*, não seriam, por si, suficientes para se mensurar o desenvolvimento e a longevidade humana, bem como a qualidade de vida.

Com isso, Sen, em sua atuação no Banco Mundial proferiu cinco conferências durante o outono de 1996 e uma complementar em 1997 a convite de James Wolfensohn, presidente do Banco Mundial, na ocasião. Abordou-se um mundo de opulência marcado por severas desigualdades, assim revelando-se a necessidade de maneiras de liberdades instrumentais vitais, incluindo: oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, segurança protetora e garantias de transparência.

Nessa linha, foram investigadas, ainda, algumas instituições, vitais para garantir e expandir as liberdades, entre as quais se mencionam: o Estado, o sistema normativo, o mercado, a mídia, os grupos de interesse públicos, entre outros. Dessa maneira, a liberdade estabelecida por esse pressuposto é constitutiva do próprio desenvolvimento, verificando-se indícios de que as próprias liberdades se retroalimentam, como a econômica e a social.

Dessa maneira trata-se da obra **Liberdade como Desenvolvimento**, pesquisa sobre o desenvolvimento e as razões práticas que lhe são pressupostos. Há, portanto, uma análise empírica que aponta um caminho de transformação não somente para a pessoa, mas para toda sociedade.

Nesta marcha para o desenvolvimento, ao mesmo tempo da erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades, não há o abandono do modelo liberal. Amartya Sem, como membro integrante do Banco Mundial, não tem uma voz

dissonante da ordem vigente, mas, de modo sustentável e viável, indica correções e reparações que devem ser realizadas, bem como recomenda caminhos que não de ser trilhados.

Assim, o livro, que foi financiado pela John D. and Catherine T. Macarthur Foundation, em conjunto com Angus Deaton, se relaciona com o trabalho desenvolvido na qualidade de consultor para os *Human Development Reports*, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, dirigido na época por Mahbub ul Haq - além do apoio logístico do *Havard Institute of International Development Studies* e do *Centre for History and Economics do King's College*, Universidade de Cambridge. Portanto, a obra teve uma pesquisa em diversos países, incluso o Brasil, para que sirva ao propósito da liberdade que fomenta o desenvolvimento.

Assim, é abordado neste capítulo o desenvolvimento na perspectiva de liberdade e não somente como um aspecto econômico, de sorte que se observam a liberdade substancial como elemento essencial para o desenvolvimento, bem como a sua finalidade.

Foi, então, estudado o modo como a liberdade substancial por meio da propriedade tem o potencial de reduzir as privações da pobreza e gerar oportunidades para um projeto de vida e uma procura pela felicidade - desse modo, como a propriedade contribui para o desenvolvimento.

Nessa linha, também, se investigou a relação do desenvolvimento econômico para o bem-estar pessoal, apontando como o sistema econômico influencia a sociedade democrática ou desvirtua a própria democracia e a liberdade política. Do mesmo modo, se explica a maneira de a ordem econômica ser instrumento importante para alterar a atividade econômica e reduzir a pobreza. Sobrou assente o jeito como o registro da Regularização Fundiária colabora para este desenvolvimento humano e econômico, indicando as políticas públicas como indutoras do desenvolvimento, bem como mencionando as possíveis limitações passíveis de acontecer em seus resultados.

3.1 Desenvolvimento humano na perspectiva de Amartya Sen

Há uma perspectiva moderna de que a economia existe em razão do homem, devendo este ser priorizado nas políticas econômicas, haja vista que o

ambiente econômico influencia diretamente na renda e no consumo, portanto, em sua qualidade de vida; ou seja, um ciclo expansivo na economia tende a contribuir para melhorar os índices agregados da macroeconomia, reduzindo a taxa de desemprego. Então, mais pessoas no exercício de sua atividade profissional recebem renda ou mesmo têm um aumento da renda, ao passo que tendem a ter mais consumo em decorrência da maior renda e, conseqüentemente, maior arrecadação de tributos. Ainda, no ciclo econômico expansivo, há elevação dos ativos econômicos na economia.

Em sentido contrário, ocorrem as recessões. Nesses casos, tende a haver a reação contrária do ciclo de expansão com a menor atividade econômica, aumento do desemprego, diminuição da renda e subtração do consumo. Ressalte-se, ainda, a realidade monetária que estimula ou retrai esses ciclos. O País, em geral, por meio do Banco Central, é capaz de reduzir ou elevar as taxas de juros, com isso vem maior ou menor circulação de dinheiro na economia com uma alteração de oferta de crédito, que estimula a circulação e criação de riqueza. A expansão da base monetária, no entanto, é capaz de causar inflação, o que é danoso, pois corrói o poder de compra do assalariado. De semelhante maneira, a política cambial, que afeta as importações e exportações, bem como a política fiscal, vão influenciar, também, diretamente, na vida das pessoas.

Malgrado, porém, a relevância da economia na vida individual, deve ser observado que as pessoas importam numa economia, pois os índices econômicos, por si, não são suficientes para avaliar a qualidade de vida dos seres humanos. Isso seria uma visão muito restrita do que deveria ser analisado. Por exemplo, a renda *per capita* não é suficiente para apontar se, de fato, aqueles estão vivendo uma vida melhor e por mais anos.

Nessa linha, diz que, com relação à renda, apesar de ser relevante, existem outros parâmetros para avaliar a liberdade desfrutada, por exemplo, disposições sociais (serviço de educação e saúde), econômicos e direitos civis (liberdade política ativa e passiva⁸⁸); bem como a necessidade de se retirar fontes de privação de liberdade, entre elas: pobreza, tirania, destituição social sistemática; negligência dos serviços públicos, carência de oportunidades e interferência excessiva de Estados repressivos.

⁸⁸ Conceitos de Jelinek sobre os quatro *status* ativo, passivo, negativo e positivo.

Por exemplo, nesta pesquisa, se reporta a uma comunidade da Capital cearense, no Morro Santa Terezinha, onde não somente seus moradores sofrem com uma baixa renda *per capita* familiar como ainda penam sob diversas ausências de liberdades substanciais, tais como risco alimentar, acesso a saneamento básico amplo, água potável de qualidade de forma gratuita, assistência médica e serviços educacionais de qualidade que propiciem uma verdadeira oportunidade econômica e social⁸⁹, o que dificulta qualquer ascensão social.

Nesse segmento, os dados divulgados por Michael Sandel transformam em mito a promessa de ascensão social fácil. A estatística aponta que, para os nascidos em comunidades carentes, há um percentual no aspecto econômico alavancado para outras classes sociais com maiores recursos, contudo, segundo o Professor de Harvard, esse percentual é significativamente pequeno e eles estão submetidos a competições educacional e econômica, em situação consideravelmente desigual.

Nessa linha, o filho talentoso de uma pessoa nascida no Morro Santa Terezinha (referida região pobre de Fortaleza-Ceará, integrante do bairro Vicente Pinzón, com IDHs semelhantes a países subsaarianos)⁹⁰ cujos pais tenham apenas o ensino fundamental tem uma grande desvantagem para os filhos de seus vizinhos do bairro Meireles (região valorizada da Capital, com IDHs semelhantes a países escandinavos) cujos pais, em regra, têm ensino superior e uma alta renda.

Com base na visão de Michael Sandel, o filho do Morro Santa Terezinha não basta ser apenas talentoso como o filho do bairro vizinho próspero. Aquele tem que atravessar um caminho mais árduo e com maiores obstáculos, que em boa parte serão desconhecidos ou diferentes para estes, pois, muitas vezes, não há uma orientação desse caminho em seu meio. Isso para chegarem ao mesmo lugar por aquilo que é chamado de “meritocracia” seria, na verdade uma meritocracia desigual - como diz o Professor de Havard.

Há um “*doping social*”⁹¹ na competição entre os filhos do Morro Santa Terezinha e os filhos do Meireles (vizinha com maiores recursos), se na “meritocracia

⁸⁹ Michael Sandel aponta que, no Brasil, necessitam-se de nove gerações para que a pessoa saia da pobreza para uma classe média. Logo, há um mito de ascensão social.

⁹⁰ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-estudo-sobre-desenvolvimento-humano-por-bairro>. Estudo completo.

⁹¹ A expressão “*doping social*” faz referência a estímulos não naturais, muitas vezes ilegais, para que um competidor tenha vantagem sobre outro. Assim, há uma desigualdade artificial notória na competição.

desigual” pudesse ser feito um exame de “*doping* social”, não seria permitido essas competições sociais por melhores empregos e funções na sociedade.

Seria como o caso de Medina Spirit, que foi um cavalo de corrida vencedor do Kentucky Derby em 2021 (uma prestigiada corrida de cavalos da Tríplice Coroa do Turfe nos Estados Unidos). O cavalo de corrida estadunidense foi reprovado nos testes para detecção de uso de substâncias químicas proibidas (*doping*). O uso desses anabolizantes aumenta o nível de testosterona e o *doping* sanguíneo propicia um maior oxigênio para os músculos.

Os filhos da opulência⁹² (Meireles), em comparação com os filhos da carência (Morro Santa Terezinha), são da mais tenra idade ungidos com os melhores serviços de saúde, de educação e de bem-estar que lhes condicionam um preparo totalmente distinto dos vizinhos do Morro, que são expostos aos riscos alimentares, esgoto a céu aberto, escolas precárias e insegurança pública em regiões muitas vezes dominadas por organizações criminosas, que procuram arregimentar muitas dessas crianças para uma vida de “promessas” no tráfico de drogas.

Assim, no decorrer dos anos, a competição pelas melhores vagas nas universidades ou nas melhores funções da iniciativa pública e privada tendem a seguir de maneira mais intensa os filhos de pais com maior poder aquisitivo, o que já acontece nos Estados Unidos, segundo o vencedor do Nobel de 2008 em Ciências Econômicas, Krugman, como explicado à frente.

Assim, o que a sociedade tende a oferecer no futuro aos filhos da carência é uma vida árdua (sem serviço adequado de saúde e de seguridade social), uma remuneração de até dois salários-mínimos (80% da população recebe esse valor) e uma promessa de uma aposentadoria (que cada dia mais tem uma curva de risco fiscal, apontando para insustentabilidade da dívida pública e seu possível colapso) que irá amenizar os anos de serviço na ordem econômica vigente.

Nessas circunstâncias, torna-se necessária a pesquisa sobre a privação da liberdade e das oportunidades. Logo, o processo de desenvolvimento ocorre por duas razões: avaliatória, em que se verifica o acréscimo das liberdades das pessoas e a razão de eficácia, na qual se observa a livre condição do agente das pessoas. Analisa-se, pois, a influência das oportunidades econômicas, liberdades políticas e poderes sociais capazes de condicionar positivamente as realizações das pessoas -

⁹² O termo opulência é recorrente na narrativa de Amartya Sen, em sua obra **Desenvolvimento como liberdade**, que intenta retratar essas desigualdades crônicas no Mundo.

de igual modo como as instituições são ainda mais influenciadoras para o exercício da liberdade das pessoas e como isso contribui para o progresso.

Essa liberdade deve ser um tema central para o desenvolvimento, pois liberdades e direitos contribuem para o desenvolvimento, superando a ideia restrita de índices econômicos para avaliar o desenvolvimento humano, por exemplo, na dicotomia de renda *per capita* e a liberdade de vida das pessoas.

Nos anos de 1990, no Brasil, África do Sul e Namíbia, as pessoas eram muito mais ricas em termos de Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita*, em comparação com os cidadãos de Sri Lanka, China ou do Estado de Kerela, na Índia, contudo o grupo dos segundos países tinha uma expectativa de vida muito maior do que o dos primeiros⁹³.

Da mesma maneira, os americanos afrodescendentes têm uma menor renda em comparação com os brancos dos EEUU, mas, em comparação com os países do Terceiro Mundo (Sri Lanka e China), os afro-americanos têm uma renda bem maior, embora a chance de o afro-americano chegar à idade madura seja menor⁹⁴. Sob tal perspectiva, se observa como pessoas do Harlem em Nova York têm uma expectativa de vida bem menor do que aquelas em países de Terceiro Mundo.

Outra liberdade abordada é a liberdade econômica. Adam Smith já mencionava que a liberdade de troca e de transação é um aspecto da própria liberdade das pessoas⁹⁵. A liberdade de troca de bens é tão inerente à natureza humana como a liberdade de trocar palavras e gestos, uma liberdade que deve ser tutelada e incentivada na sociedade, pois a proibição da possibilidade de entrar em mercado e oferecer produtos ou serviços configura o cenário de escravidão que foi uma das causas da guerra civil ianque⁹⁶.

A liberdade econômica moldou o capitalismo moderno e fez florescer as grandes indústrias do século nos Estados Unidos⁹⁷. Assim, apesar de toda crítica de

⁹³ SEN. A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 19.

⁹⁴ SEN. A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 20.

⁹⁵ O consumo como a experiência de vivência humana (consumo, logo existo), não se pode deixar de notar a relevância que esse aspecto tem nas sociedades, mesmo que se tenha críticas ao excesso do consumo.

⁹⁶ O presidente no período da Guerra Civil, Abraham Lincoln, defendia a liberdade dos homens em não somente negociar bens, mas seu próprio serviço de forma livre e remunerada. Apoiava assim a possibilidade de um homem com esforço e dedicação contratando serviços de outros acumular os frutos desse seu empenho.

⁹⁷ Pensamento que forjou a economia estado-unidense nos séculos seguintes até se tornar o país com maior PIB, após seu período de revolução industrial nos séculos XIX e XX, com destaque para

Karl Marx ao capitalismo, há um elogio na obra **O Capital** no que tange à relevância da liberdade do contrato de trabalho em exposição à escravidão, bem como o autor reconhece que isso foi fruto da guerra civil *yankee* chamada de um dos grandes eventos da história contemporânea⁹⁸.

Desse modo, há que se reconhecer a liberdade econômica como um motor da própria história do progresso e do desenvolvimento pessoal. Amartya Sen relata um caso que presenciou em sua infância na cidade hoje conhecida por Bangladesh, em que grupos de hindus e de muçumanos se hostilizavam em algumas regiões da cidade. Certo homem havia sido esfaqueado ao tentar prestar um serviço na casa vizinha, pois este trabalhador diarista era de um dos grupos e fora realizar esse serviço por um preço ínfimo em região do outro grupo.

Portanto, Sen relata que a ausência de liberdade econômica não somente sufoca o desenvolvimento como retira a própria subsistência, como nesse relato do homem chamado Kader Mia, que fora agredido ao tentar trabalhar em determinada região da cidade. Este trabalhador não precisaria ter entrado em região hostil, se tivesse oportunidade e liberdade de sustentar sua família de outro jeito.

Comenta-se, por ser oportuno, acerca das liberdades instrumentais, a saber: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Estes direitos e oportunidades dão suporte ao desenvolvimento das pessoas, pois as capacitam. Demais disso, esses instrumentos se auxiliam nesse sentido.

3.2 Finalidade do desenvolvimento

No atual patamar civilizatório, consegue-se observar sociedades bem-organizadas que têm cada pessoa com um fim em si mesmo que deve ter seu valor reconhecido e protegido. De igual maneira, a liberdade de tais pessoas deve ser tutelada, não obstante o avanço social e tecnológico já alcançado em inúmeros os países onde os cidadãos têm diversas privações de liberdade, não apenas aquela liberdade de locomoção (ir e vir), mas outras privações.

Mencionam-se, por exemplo, fomes coletivas em diversas partes da Terra,

os conhecidos magnatas das indústrias no início do século XX: J. D. Rockefeller (petróleo), J. P. Morgan (finanças), Andrew Carnegie (aço) e Vanderbilt (ferrovias).

⁹⁸ SEN. A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 21.

onde milhões têm a subsistência comprometida⁹⁹ ou mesmo interrompida. Noutros países, mesmo que não tenham fomes coletivas, há subnutrição ou risco alimentar¹⁰⁰. Ademais, poucos não são os países em que serviços de saúde são inadequados ou mesmo não existe água potável¹⁰¹ ou saneamento básico. No Brasil, quando foi sancionado o marco legal do saneamento básico (Lei federal N. 14.206/2020), segundo a Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional¹⁰², apenas 55% seriam atendidos com rede de esgoto - cerca de 114 milhões de pessoas. Estima-se que dezenas de milhões de brasileiros não têm rede de esgoto, por isso a importância da implementação do marco legal com a utilização do capital privado¹⁰³. Nessas regiões, a vida é atingida por uma morbidez desnecessária, passível de ocasionar, inclusive, morte prematura.

Mesmo em países desenvolvidos com infraestrutura bem estabelecida, alguns grupos desfavorecidos têm privações dessas liberdades que afetam a longevidade e a qualidade de vida.

Ressalte-se que, em alguns países, há privação da liberdade política e civil. Argumenta-se que é possível haver essas privações e a população ser agraciada por um excelente nível de qualidade de vida. Por exemplo, se diz que isso é chamado de “Tese de Lee”, atribuída ao ex-primeiro-ministro de Singapura, Lee Yuan Yew, que é refutada por diversos economistas, haja vista que os dados empíricos apontam para que não há indícios de que políticas autoritárias fomentem o desenvolvimento.

Segundo Sen, o que se observa é o contrário, o crescimento econômico está mais ligado a um melhor ambiente de negócios, que é mais propício ao progresso. O autor reforça a noção de que um ambiente democrático evita situações

¹⁰⁰ O IBGE estima que, no ano de 2022, apesar da pobreza extrema ter sido reduzida em decorrência de políticas de distribuição de renda, havia uma previsão de que 30 milhões de pessoas estivessem em risco alimentar.

¹⁰¹ O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) estima que, no Ceará, apenas 37,9% teria atendimento urbano com rede de esgoto.

¹⁰²

http://antigo.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2021.pdf

¹⁰³ O modelo adotado foi a delegação do serviço público a agentes privados, uma vez que o equilíbrio fiscal brasileiro há muito anos tem sido sensível não comportando grandes dívidas, pois já tem uma relação dívida líquida X PIB muito próxima do que seria recomendável (70 %). Logo, faz-se necessário investimento privados para a implantação dessa infraestrutura. Em 2022 os leilões já acontecem, na região metropolitana de Fortaleza houve um lance por uma empresa brasileira que tem entre seu acionista um fundo soberano asiático, dessa forma espera-se que se consiga a implementação de saneamento básica em diversas regiões entre elas no Morro Santa Terezinha.

de desastres econômicos e de fomes coletivas. Argumenta-se que ditadores não sofrem com as fomes coletivas ou desastres outros. Assim estariam menos estimulados a tomar medidas preventivas acerca de possíveis desastres econômicos, ao passo que governos democráticos devem passar pelo crivo de eleições e têm a agenda constantemente avaliada ou fiscalizada pela opinião pública, mídia e instituições constituídas.

Nesse segmento, aguarda-se que haja maior pressão para que situações desastrosas sejam corrigidas ou que os governantes sejam substituídos nas eleições seguintes. Isso tende a criar um ambiente de liberdade mais adequado ao desenvolvimento. Com base nisso, Amartya Sen afirma que não se tem conhecimento de nenhuma fome coletiva em uma democracia efetiva, desde democracias ricas, como as da Europa ocidental, ou as relativamente pobres, como Botsuana e Zimbábue.

Ressalte-se que há tendência de fome coletiva em territórios coloniais governados por estrangeiros, por estados unipartidaristas (como Ucrânia, em 1930, ou China de 1958 a 1961 ou, ainda, Camboja, nos anos de 1970). Outros países propensos a tal mazela são as ditaduras militares, tais como Etiópia, a Somália e Sudão.

Portanto, as liberdades política e civil são cruciais para um ambiente que propicie o desenvolvimento. Negar a oportunidade de as pessoas conduzirem não somente as decisões coletivas do Estado, sejam indireta (representantes eleitos) ou diretamente (plebiscito e referendo), é uma modalidade de liberdade que expande as “capacidades” (*capabilities*) para que as pessoas levem a vida que quiserem.

Ter mais liberdade, por conseguinte, melhora o potencial para as pessoas cuidarem melhor de si e para influenciar as decisões do País, participando da formação das políticas públicas e sendo ouvidas nos temas, o que irá influenciar o seu modo de vida. Talvez por isso é que, numa pesquisa de Robert Fogel e Stanley Engerman¹⁰⁴ acerca do trabalho escravo no sul dos Estados Unidos antes da Guerra Civil, eles tenham notado um indicador que foge do imaginário atual sobre aquela época.

Nesse estudo, os autores relatam o valor da liberdade, apesar de a cesta

¹⁰⁴ Na obra **Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery**, há dados que mostram os compartivos dos escravos sulistas com outros assalariados de outras regiões do País (FOGEL, R. W.; STANLEY, L. E. **Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery**, Little Brown: Boston, 1974, p. 125).

de recursos (rendas pecuniárias) consumida pelos escravos naquela época ser maior do que a cesta de recursos que um trabalhador de lavoura assalariado poderia ganhar na mesma região. É algo que se imagina diferente, mas não somente isso. A expectativa de vida do escravo sulista ianque era bem superior à do trabalhador livre urbano, não somente nos Estados Unidos, como em outros países.

Os autores vão além do que se imagina, e concluem que a expectativa de vida dos escravos sulistas era semelhante à de países desenvolvidos, como França e Holanda. Essa pesquisa altera muito a percepção de como seria a vida do escravo sulista antes da abolição.

Sem embargo, o fato de a pesquisa ser diferente do que se imaginaria, a percepção da importância da liberdade, em especial da liberdade de emprego, em nada é diminuída, haja vista que essa possível “melhor qualidade de vida” em nada impediu as tentativas de fuga dos escravos, ou seja, mesmo com eventual algum aspecto superior de consumo em comparação com os trabalhadores livres, os escravos, mesmo assim, queriam a liberdade.

De tal maneira, após a abolição dos escravos no pós-guerra civil, havia grandes dificuldades das fazendas trazerem os escravos de volta, mesmo com salários superiores à média - os chamados “*gangs work*”, que eram turmas de trabalhadores contratados para exercerem tarefas nas grandes plantações que outrora tinham sido campos de trabalho de escravos.

A pesquisa histórica há instantes mencionada aponta para um sentimento inerente à natureza humana que, independentemente das condições, há uma tendência de necessidade de liberdade, inclusive liberdade de emprego e prática de trabalho. O mercado, como já afirmava Adam Smith¹⁰⁵, é disfuncional em alguns momentos, sendo necessária uma regulamentação; contudo, de uma maneira geral, o autor clássico entende que aproximação livre da pessoa com o mercado é produtora.

Assim, a escolha é uma liberdade substancial e sua privação traz grandes males à sociedade e compromete o próprio desenvolvimento. Estas escolhas não são apenas no que tange à liberdade de emprego ou de troca. Sen menciona a liberdade na escolha da cultura e valores da sociedade quando estas se

¹⁰⁵ Mesmo que defendesse um viés liberal, reconhecia que em algumas circunstâncias o mercado não terá todas as respostas, sendo necessária uma conformação ou regulação. (SEN. A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 43).

correlacionam com o desenvolvimento.

Nesse segmento, algumas geografias têm uma herança cultural ou tradições consideradas danosas ao “desenvolvimento” ou crescimento econômico. Logo, o próprio progresso também é havido como danoso para essa cultura e suas tradições. Nesses casos, há uma necessidade de se escolher. Faz-se menção a um lema, simplório, mas muito utilizado para o País “ser rico e feliz do que pobre e tradicional”. O autor critica esse lema por não adentrar a escolha.

Haja vista que qualquer decisão sobre alterar cultura ou tradição deveria ser feita pelas próprias pessoas inseridas naquela comunidade, não deveria ser uma decisão impositiva do topo para baixo, mas se a decisão altera o modo de ser daquela comunidade, mesmo que tenha uma promessa de desenvolvimento ao custo de alterar a cultura e tradição, deve ser dado o direito de escolha.

Por exemplo, nesse contexto de transição de energia com base em carbono (óleo e gás) para energias renováveis, muito comum é que haja impacto na região onde vai ser gerada essa energia. De maneira geral, há uma promessa não somente de desenvolvimento para a região com geração de empregos diretos e indiretos, pois existe, também, o apelo para uma matriz energética sustentável. Tal é ocorrente nestes casos de grandes hidrelétricas que afetaram povos indígenas, como foi o exemplo da hidrelétrica do Xingu, ou mesmo na costa do Nordeste brasileiro, com a implantação de mais torres de energia eólicas *off shore* (dentro do mar), que mudam a cultura de muitas comunidades que vivem por gerações por meio da pesca.

Nestas circunstâncias, há um questionamento oportuno de que se deveria ouvir e levar em consideração a opinião da comunidade impactada e que esta contribua para a decisão da “chegada” do desenvolvimento, seja um “progresso verde” ou não. A legitimidade dessa decisão deveria advir, em regra, dos próprios interessados, não deveriam ser ouvidos apenas formalmente em audiências públicas¹⁰⁶ em que nada influencia a decisão final.

¹⁰⁶ O assunto é mais sério, dizendo respeito à fonte de autoridade e de legitimidade. Existe um inescapável problema valorativo na decisão do que se deva escolher se e quando acontecer de algumas partes da tradição não puder ser mantido juntamente com mudança econômicas e sociais que possam ser necessárias por outras razões. Essa é uma escolha que as pessoas envolvidas têm de enfrentar e avaliar. A escolha não é fechada (como muitos apologistas do desenvolvimento parecem sugerir) nem é da alçada da elite dos “guardiões” da tradição (como muitos céticos do desenvolvimento parecem presumir). Se um modo de vida tradicional tem de ser sacrificado para escapar-se da pobreza devastadoras ou da longevidade minúscula (que é como vivem muitas sociedades tradicionais há milhares de anos), então são as pessoas diretamente envolvidas que têm

Dessa maneira, há uma colisão delicada entre a liberdade de escolha da tradição e o possível desenvolvimento. Nem sempre é fácil dizer sobre o que é a coisa certa a ser feita. O utilitarismo acerca da felicidade de cada um e onde se está tendo essa felicidade é um ponto de ponderação. A liberdade deve ser inviolável pelos outros e irrenunciável pelo seu detentor.

É sensível, entretanto, a liberdade de escolha de uma comunidade local por sua tradição, na medida em que impõe uma restrição da liberdade ou mesmo um malefício muito maior numa geográfica regional ou mesmo nacional onde estaria inserida. Até que ponto se ampararia a felicidade local decorrente de uma tradição local em detrimento de mazelas como a pobreza e a degradação do meio ambiente?

Assim, o ideal era a compatibilização ou a menor incidência ou restrição possíveis; contudo, como deveria agir o Estado sobre qual decisão tomar para amparar a comunidade local em detrimento do plano regional ou nacional, em decisões difíceis como nesse caso, seria mais simples dizer que deve ser analisado em cada caso, mas a ordem vigente já estabeleceu os objetivos fundamentais, o Poder Constituinte estabeleceu a direção em que a ordem jurídica deve caminhar, mesmo com eventuais conflitos de valores constitucionais e a hermenêutica pós-constitucional, não se pode deixar de observar que há uma escolha pela erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades, mas se reconhece que o tema é sensível e a solução não é tão fácil.

Seria mais republicano, além de mais condizente com o Estado Democrático de Direito, haver critérios preestabelecidos para certas situações. Nessa linha, recorre-se ao utilitarismo de maximização de utilidade, na medida em que atenderia maior número de pessoas; contudo, certos direitos não serão restringidos apenas no critério de uma “ditadura” da maioria, pois se deveria garantir à minoria certos direitos que devem ser reconhecidos e não violáveis por outras pessoas.

Assim, se estaria novamente no impasse em qual decisão se tomar, a escolha nesse caso pode-se utilizar de análise econômica na medida em que se

a oportunidade de participar da decisão do que deve ser escolhido. O Conflito real entre: 1) o valor básico de que deve permitir às pessoas decidirem livremente que tradições elas desejam ou não seguir; e 2) a insistência em que tradições estabelecidas sejam seguidas (haja o que houver) ou, alternativamente, em que as pessoas têm de obedecer às decisões de autoridade religiosas ou seculares que impõem a observância das tradições – reais ou imaginárias. (SEN. A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 51).

possível realizar em outro lugar o empreendimento que não cause dano à cultura ou à tradição, deve ser tomada essa decisão prévia, contudo até qual critério seria razoável pedir que não se realizasse um empreendimento em outro lugar?

Dessa maneira, os critérios não podem ser da relevância do valor da tradição ou da cultura, porque iriam restringir, ou seja, não pode uma elite ou uma guardiã externa estabelecer qual cultura deve ou não ser violada sob pena de criar um grau alto de subjetivismo. A comunidade externa não tem como avaliar o peso do valor daquela comunidade externa, seja porque tem um viés da necessidade do progresso como algo predominante, seja porque não se espera que se entenda o valor, a cultura ou a tradição daquela comunidade. Ademais, há o risco de a cultura do “avaliador” externo ter uma cultura ou uma crença contrária à daquela comunidade que sofrerá eventual dano¹⁰⁷.

Desse modo, a decisão do avaliador externo deve ser feita com base em sua medida, uma vez que nem sempre conseguirá entender a medida da comunidade interna. Logo, se a promessa do empreendimento seria um desenvolvimento econômico, o parâmetro econômico deveria ser adotado para a tomada de decisão.

Nesse diapasão, o critério para a não realização do empreendimento naquele local de eventual dano cultural deveria ser a utilização da teoria do risco e da taxa interna de retorno do projeto.

O modelo de regressão CAPM é o método mais popular para avaliar a relação entre o risco de mercado e o retorno esperado de ativos individuais. A hipótese central do modelo é a de que os agentes tomam suas respectivas decisões de investimentos no mercado de renda variável baseando-se na expectativa de retornos excedentes a uma determinada taxa livre de risco, diferença esta intitulada prêmio de risco. Do ponto de vista prático, para a operacionalização do modelo CAPM é necessário definir qual título reflete o ativo livre de risco e qual o índice de mercado associado.

O retorno do ativo livre de risco é sintetizado pelos rendimentos mensais do CDI durante o período, enquanto o índice de mercado selecionado foi o Ibovespa. Na medida em que o conjunto de empresas selecionadas são todas do setor energético, procedeu-se também com a análise do Índice de Energia Elétrica (IEE) como índice de mercado alternativo.

As especificações são estimadas por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com base na seguinte regressão:

¹⁰⁷ Interessante que o diretor de cinema Oliver Stone fez o filme **Avatar** na perspectiva do caso trazido dessa pesquisa em que se faria uma grande obra de infraestrutura (Hidrelétrica do Xingu), que prometia ser em nome do alto progresso sustentável, contudo iria afetar ou destruir a região de uma tribo indígena. Os nativos dessa região entendiam que aquele solo era sagrado e que faziam parte daquela natureza. Assim, o suposto progresso era visto como uma blasfêmia para sua cultura. O referido filme retrata esse conflito com as crenças diferentes que em certas situações beiram o inconciliável.

$$(r_i - r_f) = \alpha + \beta(r_m - r_f) + e_i \quad (I)$$

onde r_i é o retorno do ativo i , r_f é o retorno do ativo livre de risco e r_m é o retorno do índice de mercado. Note que β irá mensurar o percentual relativo do prêmio de risco ($r_m - r_f$) exigido pelo agente para investir no ativo i . Já o coeficiente α mensura o excesso de retorno do ativo i sobre o que a rentabilidade esperada.

Um fator importante no processo de estimação do modelo CAPM diz respeito à presença de heteroscedasticidade e autocorrelação serial nos resíduos, Jordão e Moura (2009) destacam que ambos os problemas são comuns na análise de retornos de mercado em países emergentes, devido ao ambiente de incerteza ocasionado por fatores tanto domésticos quanto internacionais (RAFAEL CAVALCANTE CRUZ, 2021, p. 38).

Esta exemplificação é justamente para ativos de energia, como seria o caso de uma hidrelétrica na região; contudo, o ativo que deve ser comparado seria de outros projetos de hidrelétricas, observando qual o retorno dessas hidrelétricas e qual sua diferença para um ativo livre de risco, que pode ser escolhido no Brasil um Título Público ou Título livre de risco do país original ou de atuação dos investidores.

Assim, o custo da alteração do projeto necessário ao desenvolvimento regional ou nacional pode ser feito medindo o impacto do custo do deslocamento do projeto para outra área que não causasse dano cultural ou dano à tradição, desde que haja taxa de retorno desse projeto e se o prêmio do risco ainda torna o projeto viável. Logo, se o retorno ainda for maior, a taxa de retorno livre de risco, desde que com uma proporcionalidade com o risco tomado (portanto, que ainda deixe o projeto atraente para o capital), deve ser feita a decisão de deslocamento.

Convém, ainda, ressaltar que as taxas de juros no Brasil passam por longos ciclos de alta, em decorrência da persistente inflação histórica. Assim, se houver capital estrangeiro¹⁰⁸ com interesse no projeto, pode-se utilizar como parâmetro o ativo livre de risco do lugar do capital, uma vez que a variação cambial poderia ser segurada por operações de *hedge*¹⁰⁹.

Portanto, essa seria uma proposta de deslocamento do projeto para não impactar uma tradição ou uma cultura de determinada comunidade, mas, no caso de inviabilidade do deslocamento, seja por impossibilidade de viabilidade financeira ou

¹⁰⁸ Citam-se, por exemplo, fundos soberanos de países asiáticos que tem investido na infraestrutura de saneamento básico no Brasil.

¹⁰⁹ O *hedge* cambial é uma estratégia utilizada para proteger ativos e operações, diante das oscilações das taxas de câmbio.

mesmo fática, deve ser ouvida a comunidade e talvez deva se ver uma perspectiva utilitarista, desde que seja viável uma compensação para a comunidade sempre que possível. Isto porque deve ser avaliada, não somente, a felicidade¹¹⁰, e a dor de um projeto que causará à comunidade local, mas a felicidade e a dor que o projeto implementado causará às pessoas da região ou do País.

Essa é uma métrica para projeto hidrelétrico em comunidades indígenas, contudo a razão pode ser utilizada para um projeto que irá impactar qualquer comunidade ou ambiente, por exemplo, instalações de torres eólicas no Morro Santa Terezinha ou algum outro projeto que tenha um significativo impacto social ou ambiental para uma comunidade. Mesmo em comunidades como Morro Santa Terezinha, projetos de desenvolvimento devem ouvir os seus moradores, pois são aqueles que serão impactados ou beneficiados.

A finalidade do desenvolvimento deve ser o próprio indivíduo, o seu bem-estar e o seus direitos e garantias fundamentais, para que se consiga ter uma vida melhor numa sociedade justa, livre e solidária. Logo, a finalidade deve ser a contribuição para uma vida digna.

Portanto, os projetos e as iniciativas, sejam no âmbito público ou privado, não podem ser um projeto violador de direitos fundamentais, tampouco a tradição deveria de forma indevida se sobrepor à dor e à privação de uma grande parcela da sociedade, pois a finalidade dos projetos e ações de desenvolvimento deve ser a própria pessoa numa perspectiva de contribuição para uma vida digna e com justiça.

3.3 Liberdade substancial por meio da propriedade para ensejar felicidade

A concepção de liberdade em que se intente eliminar a infelicidade numa sociedade é uma ideia aceita em larga escala, na qual não haverá muitas vezes que a refutarão; contudo, numa sociedade com recursos limitados e com desejos e preferências ilimitados, muitas vezes, fica complexo saber a maneira de se realizar isso.

¹¹⁰ Por essa mesma razão, todos os homens pensam que a vida feliz é agradável e entremeiam o prazer no seu ideal da felicidade — o que, aliás, é bastante sensato, já que nenhuma atividade é perfeita quando impedida, e a felicidade é uma coisa perfeita. Eis aí por que o homem feliz necessita dos bens corporais e exteriores, isto é, os da fortuna, a fim de não ser impedido nesses campos. Os que dizem que o homem torturado no cavalete ou aquele que sofre grandes infortúnios é feliz se forem bom estão disparatando, quer falem a sério, quer não. (ARISTÓTELES. **A Política**. 7ª ed. São Paulo: Atena, 1965, livro VII, cap. XIII).

Qual seria o critério adequado para se promover a liberdade e a felicidade? Por exemplo, em situações de pobreza e renda, qual seria o critério mais adequado para se promover a renda diante de situações delicadas e distintas? A mensuração da infelicidade e da felicidade alheia, certamente, tem um colorido subjetivo.

Amartya Sen relata uma conhecida parábola de Annapurna, em que, ao desejar organizar seu jardim, deve oferecer o serviço a três candidatos desempregados com situações econômicas de vulnerabilidade. Cada um com sua peculiaridade, um deles reconhecidamente mais pobre do que os outros dois, contudo outro empobreceu recentemente e está mais abalado e deprimido e o terceiro tem mais dependentes econômicos¹¹¹.

Nesse exemplo, Sen demonstra a complexidade de eliminar a infelicidade numa sociedade de recursos limitados¹¹², pois não bastaria só ver a felicidade e infelicidade em si, mas onde a pessoa que vive assim se encontra. Nessa perspectiva, usam-se, além de uma base informacional, as teorias tradicionais de ética e de justiça social, em especial, o utilitarismo, o libertarismo e a Teoria da Justiça, de John Rawls¹¹³.

A obra em estudo aponta críticas a cada uma dessas teorias clássicas, sobre se as liberdades substantivas individuais foram consideradas relevantes, e se propõem a indicar uma teoria própria que avalia com base na liberdade sob a forma de capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa valorize.

Nesse diapasão, a primeira das teorias clássicas seria a utilitarista, que relaciona a utilidade como prazer, felicidade ou satisfação. Assim, tudo se correlaciona com essas realizações mentais. A crítica que se faz é que o uso desse critério, sozinho, seria subjetivo, pois não se importaria como será a efetiva distribuição das utilidades, se constitui uma limitação ética utilitarista.

Mesmo na concepção moderna do utilitarismo na qual se visualiza uma satisfação na escolha ou no desejo, em vez de ser propriamente no prazer, não impede a insensibilidade na efetividade da distribuição do utilitarismo. Logo, não seria uma teoria adequada para a solução.

De outro modo, o libertarismo não se relaciona com o prazer ou a

¹¹¹ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 78.

¹¹² A economia clássica tem por base a escolha que as pessoas devem fazer diante de recursos limitados em que, decerto, haverá um custo de oportunidade.

¹¹³ RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 219

escolha, mas sua base informacional se vincula com as liberdades formais e diversos direitos. Assim, são visões de justiça distintas e até mesmo inconciliáveis entre si. Na medida em que o utilitarismo se importa na realização da experiência pessoal do prazer e o libertarismo, busca as liberdades formais, sendo significativa a disponibilidade dessas liberdades e direitos. Sen informa que, apesar da limitação do utilitarismo¹¹⁴, são as mais relevantes.

Divide-se a avaliação utilitarista em três partes: consequencialismo, “*welfarismo*” e *ranking* pela soma. O primeiro tem um enfoque em que cada escolha deve ser avaliada pelas suas consequências. Esse componente da teoria fragiliza a ideia de que alguns princípios devem ser adotados, independentemente do seu resultado.

A segunda parte limita a avaliação aos estados de coisas às utilidades nos respectivos estados, sem observar para eventuais violações de direitos ou de deveres, sendo muito combinada com o consequencialismo, para que a avaliação recaia sobre qual utilidade gerou cada escolha.

A terceira parte é o “*ranking* pela soma”, em que se observa a soma das utilidades de cada pessoa para se verificar o seu mérito agregado, sem atentar para a efetiva distribuição entre as pessoas. Portanto, é aceitável, por esse componente do utilitarismo, que haja uma maximização da soma das utilidades sem a observância da distribuição igual ou desigual dessas utilidades.

Nesse segmento, injustiça é uma perda agregada em comparação ao que poderia ter sido obtido. Portanto, uma sociedade injusta é aquela na qual as pessoas, consideradas em conjunto, são menos felizes do que deveriam ser. Ou na visão mais moderna do utilitarismo, aquelas em que as pessoas em seu conjunto têm menos escolhas para se satisfizer.

Recai uma crítica com base na concepção aristotélica¹¹⁵ de que se cada pessoa não é feliz (*eudaimonia*), como a cidade poderia ser feliz? - Diferentemente da perspectiva utilitarista, que pode aceitar certas mazelas de desigualdades desde

¹¹⁴ O utilitarismo tem sido a teoria ética dominante – e inter alia a teoria da justiça mais influente – há bem mais de um século. A tradicional economia do bem-estar e das políticas públicas foi durante muito tempo dominada por essa abordagem, iniciada em sua forma moderna por Jeremy Bentham e adotada por economistas como John Stuart Mill, William Stalley Jevons, Henry Sidgwick, Francis Edgeworth, Alfred Marshall e A. C. Pigou. (SEN. A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 84).

¹¹⁵ ARISTÓTELES. **A Política**. 7 ed. São Paulo: Atena, 1965, LIVRO II.

que o maior número seja feliz. Essa linha pode causar distorções de ordem ética ao permitir uma parcela confinada em lugares de tormento, desde que a maioria esteja em situação bem favorável.

É de se reconhecer essa limitação do utilitarismo, seja pela face da indiferença distributiva na qual não se observa a justa distribuição da felicidade. Há, portanto, uma insensibilidade acerca das desigualdades que possam surgir. Assim, importa-se com a felicidade geral, desviando o olhar para o resultado das mazelas que podem ser geradas.

Critica-se o consequencialismo, quando indaga se seria certo se ter uma cidade inteira feliz, mesmo que para isso fosse trancada e torturada uma criança. Ademais, há um descaso com os direitos e a liberdade, não uma relevância prioritária às reivindicações das liberdades e dos direitos. A valorização desses institutos seria apenas indireta. Com isso, afirma-se que a sociedade não poderia desejar escravos felizes ou vassalos delirantes.

Além do mais, deve ser observada a adaptação ou o condicionamento mental, ou seja, não obstante o utilitarismo visar à felicidade, ou seja, que um indivíduo se sinta feliz deve ser analisado não apenas o critério subjetivo desse sentimento de felicidade, mas deve-se verificar onde ele está sendo feliz.

Assim, no exemplo citado por Eduardo Galeano, em sua obra **As Veias Abertas da América Latina**, quando faz referência às minas de Potosí, na Bolívia, disse que foi extraída tanta prata que se poderia fazer uma ponte de prata da entrada da mina na América Latina até o palácio real em Madrid. Nesse contexto, em que a maioria da população masculina adulta foi dizimada, não se pode imaginar que o escravo da mina de prata, que se sinta feliz, tem o mesmo grau de utilidade de felicidade da aristocracia que vivia no palácio de Madrid.

Demonstra-se que pode haver distorções ou condicionamentos mentais na sensação de felicidade subjetiva. Uma criança que vive numa área de destinação final de resíduos a céu aberto (lixão) nas metrópoles brasileiras, por mais que se sinta feliz, não teria o mesmo grau de utilidade da felicidade de uma criança que passa o dia numa escola de alto padrão da mesma região metropolitana. Portanto, não basta que o indivíduo se sinta feliz, mas deve ser observado em que condições e que lugar a pessoa tem esse condicionamento mental¹¹⁶.

¹¹⁶ O cálculo de utilidades pode ser demasiado injusto com aqueles que são persistentemente destituídos: por exemplo, os pobres-diabos usuais em sociedade estratificadas, as minorias

Portanto, a escala da utilidade deve ser mensurada diante de privações persistentes em que o indivíduo tem existência ou se acostumou a vivenciar, pois isso relativiza a própria escala de sensação da felicidade e do prazer subjetivo.

Do mesmo modo, as teorias contemporâneas da justiça, uma das mais relevantes e influentes é a de John Rawls. Tem abordado a relevância da liberdade para propiciar, entre outros temas, a felicidade. Assim, esta Teoria da Justiça, de Rawls tem sido importante. Nessa linha, entende-se que certos direitos devem ser garantidos antes mesmo de promoções de objetivos fundamentais, como erradicação da pobreza e desigualdades. Rawls não afirma que as necessidades econômicas devem ser desprezadas, mas que, em casos de conflitos dessas necessidades e da liberdade formal¹¹⁷, esta última deve prevalecer. Pode-se flexibilizar um pouco essa intensidade e diz que a liberdade formal deve ter o mesmo peso das necessidades econômicas, contudo percebe-se que há uma grande relevância da liberdade formal.

Nesse segmento, a liberdade formal deve ser vista como uma vantagem pessoal para seu detentor, que pode ensejar outras vantagens. Assim, não é que a renda seja menos importante, mas que a possibilidade de detenção de direitos pode possibilitar maior construção dos projetos pessoais. Acrescente-se que, embora a detenção de direitos possa ter uma aparência individual, sua violação, certamente, interessa a terceiros, haja vista que as liberdades formais das pessoas estão interligadas.

Desse modo, se uma pessoa foi indevidamente privada de seu imóvel¹¹⁸,

perpetuamente oprimidas em comunidades intolerantes, os meeiros em propriedades agrícolas – tradicionalmente em situação de trabalho precária, vivendo em um mundo de incerteza -, os empregados exauridos por seu trabalho diário em *sweatshops* [estabelecimentos que remuneram pessimamente e exigem demasiadas horas de trabalho], as donas de casa submissas ao extremo em culturas dominadas pelo machismo. Os destituídos tendem a conformar-se com sua privação pela pura necessidade de sobrevivência e possa, em consequência, não ter coragem de exigir alguma mudança radical, chegando mesmo a ajustar seus desejos e expectativas àquilo que sem nenhuma ambição consideram exequíveis. A medida mental do prazer ou do desejo é maleável demais para construir-se em um guia confiável para a privação e a desvantagem. (SEN. A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 89).

¹¹⁷ RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 219.

¹¹⁸ Essa restrição da propriedade pode ser não total como num esbulho, tampouco com penhoras e sequestros dos bens de forma indevida; mas, mesmo nos casos de bloqueios da matrículas no Registro de Imóveis por decisões acauteladoras do corregedor permanente tem o condão de retirar essa liberdade formal do indivíduo e, conseqüentemente, de terceiros. Portanto, tais bloqueios da matrícula nos Registros de Imóveis realizados no âmbito administrativos devem ser feitas com total cautela e em últimos casos para que não se restrinja indevida e potencialmente a liberdade formal na sociedade.

não apenas seu devido processo legal (Art. 5º LIV, da Constituição Federal de 1988) foi violado, mas o indivíduo que tinha interesse na eventual aquisição dessa propriedade também teve suas preferências restringidas indevidamente. Conseqüentemente, uma cadeia de transmissão de propriedade foi potencialmente violada.

Portanto, percebe-se que há uma limitação no liberdade, pois não basta garantir certa liberdade formal sem se preocupar com as conseqüências, sem averiguar se as pessoas conseguem exercer seus direitos efetivamente ou se só os têm no plano abstrato. Logo, não se pode deixar de observar se a liberdade substância para a subsistência da vida está presente na existência das pessoas, não apenas no plano formal, mas de forma concreta. Com isso, entende-se que o libertarismo não é suficiente para uma teoria da justiça necessária.

Assim, como o utilitarismo mesmo no viés moderno de substituir a felicidade pela escolha não constrói uma base informacional adequada, haja vista que o indivíduo pode escolher a mesma preferência que outra, mas se receber um percentual menor, não se pode dizer que há o mesmo grau de utilidade. Ademais, as preferências entre indivíduos não podem ser comparadas, uma vez que há um significativo grau de subjetividade. Logo, tanto o libertarismo como o utilitarismo têm muitas limitações em suas bases informacionais para a averiguação do bem-estar e do desenvolvimento.

A liberdade substancial do indivíduo, contudo, como a liberdade de se ter direitos e se garantir esses direitos como, por exemplo, o direito à propriedade, se revela como necessária para a promoção da felicidade. Desse modo, a liberdade substancial revelada na garantia do direito de propriedade é um elemento valioso para o projeto de busca de felicidade de cada indivíduo. Neste ponto, percebe-se a correlação da liberdade com este estudo, na medida em que justamente o registro da Regularização Fundiária garante esse direito da propriedade e permite que o indivíduo goze não apenas da proteção desse direito, mas da própria liberdade de transação desta propriedade.

Portanto, percebe-se que algumas teorias que buscam fazer a correlação da liberdade com a felicidade no plano teórico indicam a liberdade substancial como fundamental para que o indivíduo tenha possibilidade de buscar sua felicidade em seu projeto de vida, exercendo com segurança os seus direitos, entre eles, o direito à propriedade. Desse modo, este direito fomenta ou pelo menos facilita a busca pela

felicidade, o que revela a importância do intitulação da propriedade por meio do registro da Regularização Fundiária, que, por sua vez, contribui para o desenvolvimento, como é abordado nesta investigação.

3.4 Desenvolvimento econômico e bem-estar

O desenvolvimento humano, por todos os aspectos de caminhos de construção que foram abordados nas demais seções, também tem correlação com o desenvolvimento econômico, em especial, a renda, apesar de não conseguir ser o melhor indicativo, pois dois indivíduos com a mesma renda, mas com idades, talentos, habilidades e saúde diferentes, não vão ter a mesma utilidade. A renda é critério muito difundido para muitas análises, sendo bem predominantes para muitas verificações; contudo, teóricos como Amartya Sen desenvolvem sua teoria no sentido de significativas limitações numa análise isolada da renda ou mesmo num exame em que a renda predomina.

Desse modo, há cinco variações entre a renda e o bem-estar real para o desenvolvimento humano que ela gera: as heterogeneidades pessoais; a diversidade ambiental; a variação do clima e a diferença de perspectiva relativa. Essas variações abrem um descompasso relativamente à renda e a consequente qualidade de vida.

Nesse sentido, as heterogeneidades pessoais podem ser identificadas pelas características diferentes entre as pessoas, tais como: idade, sexo, aptidões, escolaridades e propensões para doenças. Na medida em que dois indivíduos com a mesma renda, contudo, um tem uma idade avançada e está com um quadro clínico de uma doença, que necessita de um tratamento de alto custo, certamente, não teria a mesma qualidade de vida gerada pela renda de outro indivíduo em situação distinta.

Da mesma forma, a diversidade ambiental afeta essa correlação da fruição que a renda pode gerar. Por exemplo, geografias acometidas com baixas temperaturas em que deve haver uma estrutura específica nos lares, calefação e vestimentas distintas podem afetar essa correlação¹¹⁹. Ainda, geografias que têm

¹¹⁹ Interessante é que no livro **O Espírito da Leis**, de Montesquieu, ele disserta sobre seu entendimento de que regiões mais frias tendem a produzir mais riquezas do que regiões mais quentes, por pretextos mesmo que “supersticiosos” ou sem comprovações científicas. Atualmente, as

certas doenças infecciosas, como malária ou dengue, podem afetar severamente a qualidade de vida das pessoas que, em tese, têm a mesma renda de outras que vivem em circunstâncias mais salubres.

Menciona-se, ainda, a variação do clima social local em que a qualidade de vida é fortemente afetada por condições sociais mais favoráveis, como seria o caso de países com um Estado social bem desenvolvido em que os serviços de educação, de saúde e de proteção social funcionam de forma a acolher os indivíduos em suas diversas fases ou circunstâncias de vida. As nações da Escandinávia podem oferecer uma maior segurança aos indivíduos em circunstâncias em que haja incidentes domésticos com uma rede pública de saúde em que irá custear todas as intervenções cirúrgicas, internações em hospital e medicamentos para o período pós-operatório, seja para nacionais como para estrangeiros que estão sem solo; diferentemente do que ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, em que há, em geral, custeio privado do serviço à saúde pelo cidadão.

Cabe mencionar ainda as diferenças de perspectivas relativas, que são as circunstâncias associadas a padrões de comportamento ou convenções de costumes de uma comunidade. Por exemplo, quando um indivíduo sem recursos reside numa região considerada rica em que, para se participar da vida comunitária, há um código de vestimenta ou acesso a bens de consumo de luxo. É como diz numa citação de Adam Smith, para aparecer em público sem se sentir constrangido¹²⁰.

A última variação é a distribuição na família, ocorrente quando na unidade mínima da sociedade, que é a família, um familiar recebe renda e outro não, mas todos se beneficiam com a renda recebida naquele núcleo; contudo, a forma como há a distribuição daquela renda depende dos interesses e objetivos dos membros daquela família, o que pode alterar a qualidade de vida de cada um dos familiares que vivem naquela casa.

Portanto, é possível se identificar certas variações que atingem a correlação de renda e a respectiva geração de qualidade de vida em decorrência dessas variáveis mencionadas. Logo, não se pode fazer uma uniformização de que

nações mais desenvolvidas tendem a ser em regiões mais frias como no norte do Planeta (Estados Unidos e Europa).

¹²⁰ SMITH, A. **Wealth of nations**, Oxford, Clarendon, 1976, p. 469.

a mesma renda servirá de forma igual para todas as pessoas, tampouco, a renda em geografias diferentes deve ter um parâmetro simétrico de cestas de aquisições de produtos e serviço e logo geração de bem-estar.

Acrescentem-se, ainda, as condições macroeconômicas distintas de cada geografia em que pode haver uma forte variação cambial e inflacionária que impacta significativamente na renda do indivíduo; além de condições financeiras sobre taxas de juros para propiciar o consumo de bens e de serviços, que, no decorrer do tempo, duas pessoas com a mesma renda em países diferentes podem terminar o ano em situações bem distintas no que tange ao poder de consumo.

Certamente, não se está excluindo a importância da renda, tampouco se defende que essa seja prescindível para elaboração de muitas políticas públicas, pois, de fato, a renda, por mais variações que tenha, pode indicar a cesta de produtos que um indivíduo ou uma família tem acesso.

De tal maneira, a Fundação Getúlio Vargas faz uma classificação de classes com base na renda mencionando a classe A, B, C, D e E¹²¹ (de um salário-mínimo até dez) com base na quantidade de salários-mínimos que compõem a renda daquele indivíduo. Assim, a renda não só está atrelada à cesta básica para subsistências, mas o enfoque exclusivo na renda pode ser bem limitante.

A clássica análise de bens primários se faz referência não somente a bens estritamente necessários, mas também a bens de caráter mais amplo de uso geral, que não necessariamente bens materiais, seriam “meios” que facilitam a pessoa a desenvolver os próprios projetos, tais como: liberdades, oportunidades, direitos e bases sociais de respeito próprio.

Nesse segmento, a economia contemporânea tem buscado estudar o bem viver de como as pessoas têm conseguido viver de fato, como realmente tem sido suas vidas e não apenas no critério abstrato de eventual renda que tenha. Podem-se citar os importantes relatórios de Desenvolvimento Humano das Organizações das Nações Unidas (*United Nations Development Programme – UNDP*), que, desde o ano de 1990, iniciaram com o economista paquistanês Mahbub ul Haq. Esses relatórios indicam como tem sido a realidade da vida de milhões de pessoas, em especial, as destituídas do que se imagina que seria uma vida digna ou, ainda, um bem viver.

¹²¹ Disponível em: <<https://cps.fgv.br/qual-faixa-de-renda-familiar-das-classes>>.

Não se pode dizer que esse interesse da economia em analisar como as pessoas realmente têm vivido não é algo inédito. Ressalte-se que, de certa forma, essa abordagem já é mencionada há muitos anos, como, por exemplo, pela passagem de Adam Smith¹²² que trata dessa vivência real e detalhada das pessoas.

Da mesma maneira, mas em proporções diferentes e momentos históricos distintos, no interior do Estado do Ceará, apesar do clima quente do sertão, muitas pessoas evitam andar em ambientes públicos (praças, restaurantes e igrejas) de chinelos de borracha, pois sentem vergonha, na medida em que haveria uma associação desonrosa de pobreza, pois não se conseguiria comprar sapatos. Pode-se falar, ainda, na Capital cearense, em especial, no Morro Santa Terezinha, que a ausência de alguns bens de consumo, como tênis, eletrodomésticos, telefones celulares (*smartphones*), denotariam uma constrangedora ausência de recursos.

Isso aumenta a percepção atual, não somente, de uma sociedade num ambiente de mercado, mas de uma sociedade de mercado em que tudo seria uma *commodity*, inclusive, relações afetivas se mercantilizam para serem provedoras de potenciais favores ou benefícios econômicos.

Nesse contexto, aponta-se que não são suficientes para a análise da economia do bem-estar os critérios utilitaristas, libertários ou rawlsinianos. Reforça o autor que deve haver uma análise pela liberdade e pela “capabilidades” (*capability*¹²³). Flávio Comim¹²⁴ tem se dedicado na Inglaterra ao estudo do

¹²² Artigos de necessidade são, não só, os bens indispensavelmente necessários para o sustento da vida, mas tudo o que os costumes do País consideram indecente uma pessoa respeitável, mesmo a mais humilde, não possuir. Uma camisa de linho, por exemplo, não é, rigorosamente falando, uma necessidade da vida. Os gregos e os romanos, supõe-se, viviam confortavelmente mesmo sem ter linho; porém, nos tempos presentes, na maior parte da Europa, um trabalhador diarista respeitável sentiria vergonha de aparecer em público sem uma camisa de linho, supondo-se que não a ter denota o desonroso grau de pobreza, ao qual, presume-se, ninguém pode sucumbir sem má conduta extrema. O costume, da mesma maneira, tornou os sapatos de couro uma necessidade da vida na Inglaterra. A mais pobre das pessoas respeitáveis de qualquer dos sexos se envergonharia de aparecer em público sem eles. (SMITH, A. **Wealth of nations**, Oxford, Clarendon, 1976, p. 469).

¹²³ Não é incomum o uso de palavras de outros idiomas não ter com precisão uma palavra com fiel sentido e delimitação em outros idiomas. Esse é um dilema para muitos tradutores na história do conhecimento. A dificuldade aumenta quando se trata de idiomas com origens distintas, por exemplo, anglo-saxão e latinos. Ou, ainda, quando idiomas antigos que são muito mais ricos e palavras para um idioma mais “moderno”. Exemplo muito conhecido são as traduções do grego para o português em que diversas palavras distintas às vezes são traduzidas e reduzidas para única palavra como a palavra em português **amor**, no grego, há concepções diferentes, que sua tradução direta certamente causará perda na compreensão da palavra. Assim, amor entre casais é chamada de **erros**; amor entre amigos é **philos** e amor sacrificial ou divino é chamado de **ágape**. Logo, a tradução com a palavra amor do grego para o português, caso não seja explicada, pode comprometer a que tipo de amor o autor grego se referia. Da mesma forma, o termo **capability** de Amartya Sen foi traduzido para o português e houve um obstáculo de tradução, pois não havia uma palavra que traduzisse com

desenvolvimento, em especial, de Amartya Sen. Esse pesquisador afirma que houve uma perda significativa do termo *capability*, haja vista que a simples tradução por “capacidade” só alcança metade do sentido que a palavra original busca atingir. Ricardo Doninelli e Laura Teixeira traduziram *capability* e *capacity*, traduzidas da mesma forma como capacidade¹²⁵.

Comim entende que *capability* não somente é capacidade, mas também um termo que não tem propriamente similar no português, que seria um sentido de capacidade mais aptidão, ou seja, o termo original utiliza uma espécie de agência ou de potencial de desenvolvimento próprio.

Assim, não seria apenas ter uma capacidade, mas ter também uma aptidão ou habilidades que proporcionem ao indivíduo uma projeção para se conseguir a vida que se quer viver. Portanto, viver uma vida que valorize ter e que se atribua o valor ou a estima que se entenda que esta vida vale a pena ser vivida.

Portanto, há uma concepção de agência que possibilita o desenvolvimento, uma instância pessoal em que o indivíduo consegue se expandir em suas mais diversas áreas de vida, que permite que haja uma liberdade, e que por sua vez essa liberdade servirá para o desenvolvimento econômico; pois, como dizer que o indivíduo que não tem essa aptidão, como poderia se desenvolver por si?¹²⁶.

mesmo significado.

¹²⁴ Especialista em desenvolvimento e redator do Relatório de Desenvolvimento Humano 2010 das Nações Unidas se propôs a construir uma nova metodologia para a elaboração do relatório. Assim, fomentou a participação popular para saber o que deveria ser dado atenção nesse relatório. Dessa maneira conseguiu a participação popular ativa por meio de companhias telefônicas que encaminhavam por SMS as enquetes de tópicos além de anúncios em programas de alta audiência no Brasil como o “Domingão do Faustão” no sentido de incentivar as pessoas darem sua opinião no site da ONU. No mesmo dia desse anúncio mais de quinhentas mil pessoas acessaram o site para dizer qual o Brasil que elas queriam viver. Esse projeto foi um diferencial no relatório do Brasil, pois os tópicos não foram escolhidos de forma *top down* mas com o fomento da participação popular.

¹²⁵ COMIM, F. V.; BAGOLIN, I.; PORTO JUNIOR, S. S.; BENDER, R.; PICOLOTTO, V. C.; AVILA, R. **Pobreza enquanto Privação de Capacitações:** Uma nova metodologia de mensuração aplicada no Município de Porto Alegre, Uma nova metodologia de mensuração aplicada no Município de Porto Alegre, In: II Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo Humano y el dnoque de las capacidades humanas: Reflexiones sobre Pobreza, Desigualdade y democracia, v. 1. p. 35-48, 2008 p. 27.

¹²⁶ A “capacidade” [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos). Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira pessoa possui um “conjunto capacitário” diferente do da segunda (a primeira pode escolher comer bem e ser bem

Desse modo, revela-se importante a abordagem do bem-estar e do desenvolvimento econômico por meio da liberdade, levando em conta esse “conjunto capacitário” que as pessoas têm ou deveriam ter para conseguir alcançar as escolhas na vida que desejam. Portanto, para viverem a vida que vale a pena ser vivida.

Nesse segmento, cabe mencionar o papel do Estado em conduzir esse desenvolvimento econômico e o bem-estar social. Paul Krugman, que ganhou o Prêmio Nobel de Economia, em 2008, destaca em sua obra¹²⁷ que, em 1961, nos Estados Unidos, era comum os casais do centro-oeste comprarem lata de feijão com carne de porco utilizando cupons de alimentos. Nesse período, o Governo federal havia iniciado a emissão desses cupons pagos por meio da receita tributária para auxiliar americanos considerados de baixa renda.

Esses cupons de programa de alimentos eram chamados de *Supplemental Nutrition Assistance Program*¹²⁸ (SNAP), e, em 2011, cerca de 44 milhões de americanos continuavam a receber esse benefício assistencial. Programas como esse que visam a mitigar o sofrimento dos mais necessitados são observados em diversos países, embora sejam polêmicos em decorrência dos grandes gastos orçamentários¹²⁹ que em boa medida atingem sua finalidade, em especial em momentos de grandes crises econômicas, como foi o período da COVID-19. Assim, problemas do bem-estar da população são sentidos em países desenvolvidos e são ainda mais intensos nos países periféricos em desenvolvimento, em especial regiões como o Brasil.

Não obstante a divergência do tamanho que deve ser essa ajuda aos necessitados, em regra, não se deseja extinguir todos os programas. O maior debate seria qual o tamanho mais eficiente desses programas. Esse debate acontece em todo o mundo, em especial nos países mais ricos, nos quais os governos modernos dedicam boa parte de seus orçamentos para o Estado do Bem-

nutrida de um modo impossível pela segunda). (SEN. A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 105).

¹²⁷ KRUGMAN, P.; WELLS, R.: **Introdução à Economia**; 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2015, p. 425.

¹²⁸ “Programa de Assistência à Nutrição Suplementar”. (tradução livre).

¹²⁹ Por exemplo, o SNAP em 2010, utilizou uma quantia de 68 bilhões de dólares, o que gera críticas sobre o tamanho ideal que esse programa deveria ter, além de ser passível de causar efeitos indesejáveis, segundo alguns economistas.

Estar¹³⁰, ou seja, serviços de saúde, apoio monetário a idosos e ajuda aos mais carentes. Elenca-se três argumentos favoráveis à existência dos programas do bem-estar. Para atenuar a desigualdade de renda, entende-se que uma unidade monetária vale mais para uma pessoa pobre do que para uma pessoa rica. Assim, um benefício monetário para uma pessoa pobre pode impactar sua qualidade de vida na medida em que proporciona uma refeição nutritiva e um local de moradia mais adequado, ao passo que o mesmo valor para uma pessoa rica não deve alterar significativamente sua qualidade de vida.

Com efeito, o argumento se baseia em que um real marginal para pessoas pobres é mais significativo do que para pessoas ricas e isso atenuaria a desigualdade de renda. Outro argumento é a atenuação da insegurança econômica. Cita-se o caso de uma amostra com dez famílias, em que há uma produção de renda por meio do trabalho; contudo, pode acontecer que haja um desemprego em uma das famílias que pode comprometer sua subsistência. Assim, o governo proporcionar uma renda nesse período de transição para um novo emprego traria benefício não apenas para a família beneficiada, como traria maior paz social para as demais famílias saberem que podem ter um auxílio em casos de eventos danosos que causem um choque de renda. Esses seriam os programas de previdência social.

O último argumento em favor do Estado do Bem-Estar seria reduzir a pobreza e oferecer acessos aos cuidados médicos. Esse benefício tende a trazer ganhos para toda a sociedade e busca resgatar gerações, por exemplo, crianças que decorrem de uma situação de pobreza, que, mesmo com ajustamento de habilidade, têm maior probabilidade de ter subempregos, participar de crimes e ter problemas crônicos de saúde. Logo, benefícios tendem a criar benefícios externos a toda a sociedade. Portanto, combater a pobreza é relevante não apenas ao indivíduo beneficiado, mas é importante para toda a sociedade.

De tal maneira, constitui um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza, bem como a redução das desigualdades sociais

¹³⁰ “A expressão Estado do bem-estar passou a significar a coleção de programas governamentais que se destinam a mitigar as dificuldades econômicas. Uma proporção grande do gasto público em todos os países ricos consiste em transferências governamentais – pagamento do governo a indivíduos e famílias – que proporciona ajuda financeira aos pobres, assistência aos trabalhadores desempregados, renda para previdência dos idosos e ajuda a pagar constas médicas dos que têm muito elevados com saúde”. (KRUGMAN, P.; WELLS, R.: **Introdução à Economia**; 3 ed. Rio de Janeiro: Campus. 2015, p. 426).

e regionais (Artigo 3º da Constituição Federal de 1988). Os argumentos elencados pelo referido economista foram observados pelo Poder Constituinte original, que não apenas mencionou no texto normativo da Constituição, mas determinou que isso fosse objetivo a ser concretizado na sociedade.

Impõe-se necessário, contudo, delimitar o que seria considerado pobreza. Robin Wells destaca que entre as muitas definições poderiam ser reduzidas ao que é descrito pelo Governo americano desde 1965 como “um mínimo de renda anual considerado adequado para a compra das necessidades básicas para viver. Famílias cuja renda seja inferior à linha de pobreza são consideradas pobres”¹³¹. Assim, nos Estados Unidos, em 2010, para um adulto que vive sozinho, a linha de pobreza seria de cerca de 11 mil, dólares ao passo que para uma família de dois adultos e duas crianças seria de 22 mil. O Banco Mundial considera que ocorre a extrema pobreza quando pessoas vivem de menos de dois dólares por dia.

Não obstante a força normativa da Constituição de 1988 sobre a erradicação da pobreza, percebe-se um aumento¹³² da pobreza nas últimas décadas. Poder-se-ia imaginar que, com o crescimento econômico, necessariamente, haveria uma redução¹³³ constante da pobreza, contudo isso não foi observado.

Assim, o Brasil tem se revelado um país com crescimento econômico, mas com uma grande desigualdade¹³⁴. Isso revela um paradoxo de muitos países

¹³¹ KRUGMAN, P.; WELLS, R.: **Introdução à Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2015, p. 427.

¹³² A evolução da pobreza e da indigência no Brasil entre 1977 e 1998 pode ser reconstruída a partir da análise das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estas pesquisas domiciliares anuais permitem construir uma diversidade de indicadores sociais que retratam, entre outros, a evolução da estrutura da distribuição dos padrões de vida e da apropriação de renda das pessoas e das famílias brasileiras (BARROS, R. P. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista brasileira de ciências sociais**, [s. l.], n. 42, v. 15, 2000, p. 124).

¹³³ O Brasil, nas últimas décadas, vem confirmando, infelizmente, uma tendência de enorme desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza. É um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania. Como uma contribuição ao entendimento dessa realidade, este artigo procura descrever a situação atual e a evolução da magnitude e da natureza da pobreza e da desigualdade no Brasil, estabelecendo inter-relações causais entre essas dimensões (BARROS, R. P. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista brasileira de ciências sociais**, [s. l.], n. 42, v. 15, 2000, p. 140).

¹³⁴ O diagnóstico básico referente à estrutura da pobreza é o de que o Brasil, no limiar do século XXI, não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social; desafio clássico da era moderna, mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo.

em que não necessariamente um aumento do Produto Interno Bruto de uma nação fará com que os seus cidadãos tenham uma melhoria na qualidade de vida, ou seja, a prosperidade de um território não enseja, por si, um maior patamar civilizatório para as famílias.

Krugman aponta que o percentual da população pobre nos Estados Unidos de 1960 a 2010 deveria ter sido descendente, contudo o que se observa é uma variação nesse período, houve uma descida na taxa da pobreza nas décadas de 1960 e de 1970, mas depois houve uma oscilação para cima, de tal maneira que em 2010 havia o mesmo nível de pobreza de 1967¹³⁵.

Nessa linha, o **Journal of Economic Perspectives**, em 1999, menciona uma pesquisa sobre o percentual de pessoas pobres em países ricos, e aponta que no Reino Unido há um percentual de 12,4%, Canadá de 11,4% e Alemanha de 8,3%, e, mesmo um dos países escandinavos, reconhecidamente uma região com Estados sociais desenvolvidos, como a Suécia, teria um percentual de 7,5 %.

Portanto, a pobreza está nas mais diversas geografias, não sendo uma situação apenas de países em desenvolvimento. Pode-se dizer que a pobreza tem como uma das causas a falta de educação e o nível de educação. Há uma significativa correlação entre o nível de escolaridade e o acréscimo na renda. Diversos estudos apontam para essa causa e efeito¹³⁶. Por exemplo, em 1979, a média de remuneração do indivíduo era 38% mais alta do que a do que tinha um diploma do ensino médio nos Estados Unidos.

Consideram-se, ainda, fatores de pobreza os processos históricos de discriminação racial. Eduardo Galeano, na obra **As Veias Abertas da América Latina** explica a colonização predatória¹³⁷ que ocorreu na região sul do Continente americano diferente do que aconteceu na região de Massachusetts berço da independência na América da dominação europeia.

Nesse segmento, a exploração das colônias, a utilização de mão de obra escravocrata e a economia de monocultura criaram um ambiente de desigualdade social, além da marginalização, em decorrência da discriminação estrutural, que aponta para uma desigualdade nas oportunidades. Isso tende a reforçar o ambiente

https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=false

¹³⁵ KRUGMAN, P.; WELLS, R.: **Introdução à Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2015, p. 427.

¹³⁶ KRUGMAN, P.; WELLS, R.: **Introdução à Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2015, p. 429.

¹³⁷ Como a mencionada nesta pesquisa referente à colonização do Ceará.

de miséria e a ausência de perspectivas para uma significativa melhora na qualidade de vida.

A discriminação de gênero, também, contribui para uma renda mais baixa. Provável que homens brancos têm maior chance de empregabilidade, pois há uma discriminação persistente dos empregadores em favor de homens brancos. Da mesma forma, mulheres com qualificação similar tendem a ter renda mais baixa do que a de homens. Percebe-se que há ciclo de perpetuação da pobreza, haja vista que boa parte das crianças que vivem na pobreza tende a ter desvantagens que serão levadas por toda a vida. Há maior dificuldade para essas crianças receberem serviços públicos de saúde e de educação de qualidade. Assim, existe maior exposição ao risco quanto a doenças e uma dificuldade de uma qualificação profissional. Na Região metropolitana de Fortaleza, estima-se que apenas 60% das moradias tenham saneamento básico¹³⁸, o que propicia mais doenças para as crianças. Ademais, essas crianças pobres não terão igualdade de condições no acesso ao mercado de trabalho e sua desvantagem se perpetua por toda a vida. Assim, mesmo as crianças talentosas oriundas de uma faixa de pobreza têm grandes dificuldades em acessar o ensino superior, pois a maioria só conclui o ensino fundamental e alcança vagas de empregos de menor remuneração.

Uma pesquisa americana indica a perpetuação da pobreza, ao observar que 29% dos filhos de pais com uma escolaridade baixa conseguiram chegar ao ensino universitário, ao passo que 74% dos filhos de pais com uma escolaridade alta tinham chance de chegar ao ensino superior. Percebe-se uma desvantagem que a desigualdade faz com as futuras gerações¹³⁹. Deve ser mencionado que a desigualdade tem sido uma constante em muitos países, a intensidade variando de acordo com o lugar, sendo muito elevada na América Latina.

Percebe-se a relevância do desenvolvimento econômico e da renda do indivíduo para determinar seu bem-estar, além da relevante atuação dos governos para conduzir esse desenvolvimento e gerar mais dignidade.

3.5 Sistema econômico e influência na democracia

138

http://antigo.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2021.pdf

¹³⁹ KRUGMAN, P.; WELLS, R.: **Introdução à Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus. 2015, p. 429.

O desenvolvimento econômico também tem afetado a própria democracia de diversos países, desde as profundas mudanças notadas no mundo após a Revolução Industrial - um modelo de produção em larga escala de maneira competente e com custo diminuto, uma migração da zona rural para grandes centros urbanos, uma tropa de trabalhadores nesses centros urbanos e uma sociedade centrada no consumismo.

A história dos pioneiros e grandiosos industriais da América do final do século XIX e do início do século XX é contemplada no livro **Os Magnatas**, escrito por Charles R. Morris. Andrew Carnegie, atuando no setor de aço, J. P. Morgan no setor de finanças, John D. Rockefeller no setor de petróleo e Vanderbilt no segmento de ferrovias foram agentes econômicos simbólicos que maquinaram o arquétipo da indústria americana que iria se tornar a maior potência econômica e, posteriormente, militar da história.

Inserido em um princípio já retratado por Abraham Lincoln como um profeta propagando aquela época e defendendo na guerra civil esse modelo de produção e estilo de vida, afirmou o Presidente que um homem com esforço, dedicação e persistência poderia contratar pessoas e ser digno de amealhar bens¹⁴⁰.

Os grandes magnatas citados assimilaram a frase do Presidente da guerra civil americana e a exerceram de modo exponencial. Dessa forma, esses industriais foram capazes de alcançar com eficácia, cada um em sua área, a conquista dos seus setores e a construção dos primeiros monopólios industriais americanos. Realizaram-se o aumento das operações, a alta diminuição de custos e a obtenção de competidores ineficazes. Em certo instante, aconteceu o estabelecimento da dominação do mercado significativo em suas referentes áreas de atividade.

Cabe ressaltar que essa visão do monopólio privado ainda não havia sido percebida nessa grandeza na Idade Moderna. Começaram os entendimentos políticos de que o monopólio consistia, na realidade, em falhas no mercado que criava, em regra, uma condição desvantajosa e de sujeição de toda a sociedade, que, no meio urbano, precisava de determinados recursos.

Isso instaurou sensações populares e políticas de uma submissão

¹⁴⁰ GUELZO, A. C. Lincoln. Porto Alegre: Ed. L&PM, 2010, p. 27.

econômica inadequada. No fim do século XIX, muitos políticos se contrapuseram aos magnatas nos Estados Unidos. Benjamin Harrison foi um político que possuía um sentimento de grande superioridade para conseguir, mais uma vez, os votos da maior parcela da população. Em seu discurso eleitoral, adotava a destruição desses monopólios e a libertação da população dessa circunstância de refém¹⁴¹.

Nessas eleições, esses grandes industriais ou barões da indústria, como também eram chamados, custearam a campanha de Grover Cleveland por se sentirem ameaçados com o discurso de Benjamin Grover Cleveland. Este, por sua vez, teve a campanha mais cara até aquele período e conseguiu a vitória na eleição para presidente dos Estados Unidos. A partir de então, instaurou-se um acordo econômico e político que perdurou até a morte do Presidente William McKinley.

Observa-se que, em paralelo à gênese da Revolução Industrial e do intenso desenvolvimento, formou-se o monopólio moderno, uma ferramenta perigosa ao regime democrático. Nessa linha, Ortro é um ser da mitologia grega formado por duas cabeças, sendo uma econômica e a outra política, que eram usadas para proteger o território, ainda que na defesa a democracia fosse afetada. Assim como um Ortro, os monopólios formaram-se e precisaram ter também duas cabeças: uma com autoridade econômica e a outra com poder político, para que, dessa maneira, conseguisse resguardar o seu território.

Dessa forma, os monopólios consistem em uma espécie de tipos de estrutura de mercado ao lado competição perfeita, oligopólio e competição monopolistas. Para a análise de cada um, são observadas duas dimensões: o número de produtores no mercado e se os bens são idênticos.

O monopólio econômico é caracterizado por apenas um produtor vendendo apenas um produto, no qual não há distinções. Em falhas do mercado, o agente econômico, em razão de possuir domínio sobre certo setor, consegue elevar os preços de maneira inflexível. Assim, criam-se valores antinaturais que escapolem da estabilidade da oferta e da procura. Oferece como exemplo o monopólio formado por Cecil Rhodes na fundação da De Beers, em 1880, sobre a produção de diamantes situada na África do Sul, que se estabeleceu como o soberano produtor de diamantes do mundo em um curto intervalo de tempo mediante a obtenção da concorrente.

¹⁴¹ MORRIS C. **Os magnatas**. Porto Alegre: Ed. L&PM 2010, p. 254.

O comportamento da indústria foi mudado com o monopólio citado. O número ofertado diminuiu e o preço do mercado aumentou, transformando a potencialização do lucro em uma escolha arbitrária. Esse monopólio durou muito tempo¹⁴². Distintamente do monopólio, em um mercado que está em plena competição, o produtor individual que decidir arbitrariamente elevar o valor do seu produto acima da média de valor do mercado perderá suas vendas. Em um mercado monopolista, um só gerador do produto conseguirá optar por diminuir a produção do bem para confortavelmente elevar os preços, de modo que aumentem seus lucros.

Essa situação corresponde a uma falha no mercado, gerando um meio desvantajoso para o próprio mercado. Em um meio econômico adequadamente organizado pelo governo, o extenso prazo de existência do monopolista está prejudicado, mas investidores podem almejar esse mercado de grandes lucros do monopólio; contudo, esse mercado monopolista poderia estar assegurado a grande prazo caso fossem concebidas barreiras de entrada, como o controle de concessão de exploração de recursos naturais e minerais ou se o governo realizasse restrições legais impostas à entrada de novos agentes econômicos.

A formação ou a eliminação de ambientes monopolistas tem como um de seus elementos fundamentais a postura do governo, o qual pode assumir um comportamento antitruste, assim como estabelecer restrições dentro da lei para a proteção do mercado monopolista. Essa dicotomia pode servir como estímulo para produtores monopolistas procurarem atingir suas predileções no poder político, uma maneira de validar seus poderes e controles que já existem, assim como disse Breuer. São variadas as áreas que o poder de mercado pode alcançar, como o setor de *commodities*, tecnologia de informação, medicamentos (caso da Valeant) entre outras. Uma vez instaurado um monopólio, o comportamento governamental será essencial para o desenvolvimento ou eliminação dele, assim como visto no começo da história do monopólio na Revolução Industrial.

Além de ser um malquisto agente econômico, o monopólio também é um Ortro que, se validando do poder econômico, tentará proteger seu território ainda que precise usar o poder político. Dessa forma, fazendo o uso da imagem do ser mitológico grego e avaliando o nascimento do monopólio moderno, pode-se visualizar a força que tal agente econômico pode fazer para se perpetuar no tempo.

¹⁴² KRUGMAN, P.; WELLS, R.: **Introdução à Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2015, p. 323.

A regulamentação governamental é fundamental, mesmo em casos de monopólios naturais, como é o do setor elétrico, para que não ocorra o aumento arbitrário na tarifa de energia. Além da perceptível perda para a democracia, o monopólio gera uma perda líquida também para a economia. São vários os setores monopolistas que possuem relações estreitas com o governo ou com grupos políticos. Essa ligação ocasiona uma perda líquida maior ainda para a soberania popular e a busca do bem comum¹⁴³.

Não é indispensável que o monopólio ocorra, porém se já foi formado, deveria ser extinto por medidas governamentais. O caso do monopólio da John D. Rockefeller, a Standard Oil, formada em 1870, após oito anos, já possuía o controle de praticamente a totalidade do refino de petróleo dos Estados Unidos. Rockefeller viria a ocupar a posição do segundo homem mais rico da América, ficando atrás apenas de Andrew Carnegie, que possuía o monopólio do aço e vendeu suas obras para J. P. Morgan, magnata no setor de finanças.

Haja vista a realidade de elevadas perdas econômicas e políticas para toda a população, acendeu nas nações o propósito de evitar esse tipo de falha de mercado por via da legislação e de medidas antitruste. Depois do *Sherman Act* nos Estados Unidos, existiu o estímulo para uma legislação antitruste nas nações modernas do Ocidente. Criaram-se atos normativos para conter ou eliminar grupos monopolistas em variados ordenamentos jurídicos.

No Brasil, existiam apenas atos normativos específicos e validadores de posturas anticompetitivas, como o Decreto-Lei 869. Em 1945, iniciou-se uma legislação antitruste com a Lei Malaia, Decreto-Lei 7.666, de 22 de junho de 1945. No presente, é previsto na Lei nº 12.529/2011 o sistema de defesa de concorrência, no qual o CADE age como autarquia federal com autoridade para analisar os casos de excesso de poder econômico.

Além de ser uma inquietação para o mercado econômico numa realidade de concorrência plena, o abuso de poder econômico é também uma preocupação no processo eleitoral. Existem dúvidas com fundamentos de que o capital pode influenciar no desfecho das eleições, evento característico da democracia. Essa influência pode acontecer pela diminuição do envolvimento dos competidores ao poder, eliminando a maioria da população ou em razão de as condições ficarem

¹⁴³ ROUSSEAU, J. **O contrato social ou princípios de Direito Público**. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. 3. tir. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 33.

dessemelhantes entre os que estão competindo¹⁴⁴.

Os valores empregados nas campanhas eleitorais estão cada vez maiores. Essa conjuntura, por si, tende a distanciar da vitória os competidores que não possuem financiadores privados que possam arcar com esses elevados gastos. O preocupante é que, futuramente, sejam feitas exigências, por parte desses financiadores, a fim de promover o retorno desse capital investido nas campanhas. Desse modo, se romperia com a lisura, a imparcialidade e a busca de um bem comum desejado em uma democracia¹⁴⁵.

Essa variação de intensidade pode ser influenciada por alguns fatores limitativos. A influência que os monopólios tendem a ter forte influência no mercado e no regime democrático em que estão inseridos, bem como o monopólio, transitam com naturalidade nos regimes totalitários, o poder político pode ser um caminho para a manutenção de mercados cativos, acarretando grande perda para toda a sociedade.

Portanto, considera-se danoso ao próprio mercado e à democracia, e, por conseguinte, é danoso ao indivíduo e ao seu desenvolvimento, pois o mercado funcionando com maior eficiência, a maior parte das pessoas pode suprir necessidades e interesses nesse mercado com maior liberdade, contudo, com as referidas falhas de mercado (monopólio), há uma perda de bem-estar para o indivíduo, sua liberdade e seu interesse.

Logo, o monopólio pode retardar ou obstaculizar o desenvolvimento das pessoas que se utilizariam do mercado, não apenas, para conseguir fazer transações, mas, principalmente, para ofertar seu serviço. Assim não apenas a renda do trabalhador pode ficar afetada, mas as facilidades econômicas que poderiam viabilizar oportunidades de desenvolvimento podem se tornar inviáveis.

Nessa linha, a não possibilidade de livremente poder oferecer produtos e serviços, retroage a civilização a época anterior ao Estado Democrático de Direito, no qual um monarca outorgava que certas atividades econômicas ou certos comércios deveriam ser realizados apenas por um agente econômico.

Observa-se na história o caso de uma das maiores corporações da época das monarquias absolutistas, a Companhia das Índias Orientais, que detinham o

¹⁴⁴ DAHL, R. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997, p. 26.

¹⁴⁵ ROUSSEAU, J. **O contrato social ou princípios de Direito Público**. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. 3. tir. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 33.

monopólio do comércio de peles, de açúcar e de escravos em determinadas regiões. Inclusive o episódio que fez eclodir a guerra da independência americana envolvia essa corporação, que detinha o monopólio inglês da venda de chá nos Estados Unidos (então colônias britânicas), como havia no porto de Boston um navio com chá de outro agente econômico. Esse chá foi jogado ao mar, o que desencadeou uma série de acontecimentos em que os países fundadores¹⁴⁶ declararam a independência com a finalidade de ter a liberdade que almejavam para se desenvolverem.

Percebe-se que a livre iniciativa é um propulsor de desenvolvimento do indivíduo e da sociedade, pois oferece a liberdade formal para que haja oportunidades de se buscar a vida que merece ser vivida. Esse mesmo aspecto do desenvolvimento, contudo, pode trazer sérias distorções aos regimes democráticos e a própria liberdade política, sendo, portanto, um elemento que influencia no desenvolvimento humano e econômico, na medida em que pode distorcer não somente a ordem política institucional e a ordem econômica, mas pode afetar diretamente a liberdade política das pessoas.

3.6 A ordem econômica como meio de reduzir a pobreza

As medidas governamentais e regulatórias que tendem a afastar o monopólio econômico e outras falhas de mercado contribuem para um mercado mais eficiente, reduzindo os obstáculos para participar dos mercados e das formas que visam a reduzir a renda dos trabalhadores por meio de acordos entre os agentes econômicos formadores de oligopólios.

Essa medida evita privações da capacidade, como, por exemplo, quando há um aumento da pobreza nesses mercados causada por uma renda inadequada seja por monopólio ou por outras questões. A pobreza é uma privação de capacidades, a baixa renda causa uma baixa capacidade e tende a aumentar a desigualdade que pode ser um fator para subnutrição, morbidez, mortalidade evitável.

Nessa linha, cita-se a *License Raj* (governo de licenças) em que na Índia

¹⁴⁶ Entres os fundadores, George Washington, Thomas Jefferson, John Adams, Benjamin Franklin e outros com a votação da declaração de independência por 12 colônias e uma abstenção (New York) decidiram se emancipar da Inglaterra em busca da liberdade mencionada por Stuart Mill.

havia obstáculos para a livre iniciativa, e assim se menciona que, quando houve uma reforma econômica, abriram-se grandes oportunidades econômicas para a população indiana. Essas reformas foram realizadas em outros países asiáticos, que tiveram um desenvolvimento ainda mais considerável do que o que ocorreu na Índia, como Japão, Coreia do Sul, Hong Kong e Cingapura.

Esses países tiveram significativo desenvolvimento com a possibilidade dessas oportunidades econômicas, além do compromisso social que tiveram com áreas consideradas estratégicas para estimular esse desenvolvimento econômico, que seriam os altos níveis de alfabetização e de educação básica, além de serviços adequados de saúde e regularização de terras¹⁴⁷.

Note-se que o enfrentamento da redução da pobreza e da desigualdade no Brasil deve também passar pela distribuição e regularização do seu solo (urbano e rural) além da expansão da educação básica e serviços de saúde. Em especial, a regularização fundiária urbana é um instrumento que, de acordo com alguns exemplos geográficos, empreende significativa redução da pobreza como em Kerala, na Índia.

Cabe ressaltar uma crítica que se faz ao processo de desenvolvimento, em especial, no pós-guerra, quando alguns países receberam volumosos recursos financeiros para se reconstruírem após a Segunda Guerra Mundial e muitos conseguiram, não somente, restabelecer sua infraestrutura, como também lograram aperfeiçoar o seu Estado Social, como foi a Europa e o Japão. Muitos países de história colonial, todavia, continuaram no eterno processo de desenvolvimento.

Esse *continuum* de desenvolvimento de países periféricos que muitas vezes recebem recursos com o compromisso de abrirem seus mercados, além de modelarem suas instituições e sua sociedade a um interesse dos países industrializados centrais, tem revelado um lado oculto do discurso do desenvolvimento, uma promessa de desenvolvimento que nunca acontece.

¹⁴⁷ A reforma agrária foi primordial para o desenvolvimento do patamar civilizatório desses países. Já foi mencionado em capítulos anteriores que essas reformas agrárias nunca aconteceram de forma satisfatória na história do Brasil. Isso, como já foi mencionado, não só impediu um acesso ao desenvolvimento econômico-social como ocorreu no Japão, mas ainda gerou grande problemas com o fenômeno do êxodo rural. Pode-se dizer que uma das causas da necessidade da regularização do solo urbano com a Regularização Fundiária (REURB) foi a ausência da distribuição e regularização do solo rural. Isso fez com que as metrópoles aumentassem seu tamanho sem ter a infraestrutura necessária e possivelmente sem ter um mercado que consiga gerar emprego e renda suficiente. Com isso, há uma realidade atual de desestrutura social, econômica e de segurança pública, que deve ser enfrentada, haja vista que a reforma agrária não foi enfrentada no momento necessário.

Assim, há uma crítica de que o projeto de desenvolvimento de uma nação periférica como os países latinos seria na verdade um discurso que conduz esses países para os interesses daquelas nações que já estão industrializadas. Seria para alguns uma nova forma de dominação ou até uma moderna colonização com caráter econômico e cultural, haja vista que o domínio de mercados por produtos estrangeiros, em especial por tecnologia estrangeira, deixa o país suscetível e dependente dessa tecnologia.

Não obstante exista essa crítica à promessa vazia de um desenvolvimento, percebe-se que alguns países asiáticos têm se saído melhor nessa corrida pelo desenvolvimento, podendo-se citar China, Coreia do Sul e Cingapura, entres outros, em que se observa um largo avanço econômico e humano¹⁴⁸ com muitos benefícios para a sua população.

Diante disso, o desenvolvimento, mesmo tendo um risco de ser instrumento de dominação de países industrializados, deve ser perseguido pelos países periféricos como alternativa atual em busca do bem-estar de sua população.

3.7 O registro da REURB com o propósito de contribuir para o desenvolvimento humano e econômico

A Regularização Fundiária tutela o direito social de moradia, que, como foi visto, é um direito fundamental cuja base está fundada na dignidade humana, sendo, assim, um componente do mínimo existencial. Assim como descrito, a moradia é um direito que servirá de fundamento para diversos outros direitos fundamentais.

Conquanto a REURB tenha como propósito maior conceber uma moradia digna aos brasileiros nos termos dos compromissos internacionais, conforme observado, esse instrumento jurídico também atinge outros objetivos, que podem favorecer seus beneficiários e impactar suas vidas em aspectos de desenvolvimento econômico e humano.

Nesse sentido, necessário se faz mencionar que o Estado Democrático de Direito brasileiro se fundamenta na dignidade humana, nos valores sociais e na

¹⁴⁸ O desenvolvimento humano em acessos a serviços públicos de qualidade e a cestas de consumo nesses países é inegável, mesmo que não haja um ambiente pleno de democracia e liberdade, além dos benefícios também não serem todas as regiões do país, como ocorre na China; contudo, não se pode negar os diversos avanços que tem ocorrido nesses países asiáticos.

livre iniciativa, artigo 1º da Constituição Federal de 1988. Além disso, o artigo 2º da Constituição estabelece como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades.

Em virtude do que foi mencionado, o constituinte originário, ao instituir esses programas ao Estado, determinou que a realidade brasileira deve ser alterada. Nessa lógica, essas normas não devem ser observadas como meras normas programáticas, mas, em decorrência da força normativa da Constituição, essas normas devem transformar o cenário socioeconômico¹⁴⁹.

Dessa maneira é a herdade da colonização brasileira, que deixou um país com sérios problemas de pobreza e uma acentuada desigualdade social¹⁵⁰. Esse cenário é semelhante em muitos países da América Latina e do Caribe, onde a forma de colonização foi devastadora ou sangrenta em alguns países e a atividade econômica exploratória não trouxe benefício para a maioria da população nativa ou muitos imigrantes que chegaram à América Latina¹⁵¹.

A corroborar o exposto, pode-se somar a utilização de mão obra escrava como força motriz de alguns setores da economia até o período da abolição, em que muitos seres humanos não tinham uma condição humana digna¹⁵².

Nessa linha, tampouco, havia possibilidade de uma real possibilidade de desenvolvimento para muitos indivíduos, de tal maneira que até os dias atuais são implementadas medidas afirmativas para reparar os resultados negativos históricos.

Nesse diapasão, necessário se faz mencionar uma relevante função da Regularização Fundiária prevista na Lei Nº 13.465/2017, conformada na possibilidade de desenvolvimento após o registro da REURB no cartório de registro de imóvel. Conforme mencionado, essa Regularização Fundiária tratada neste trabalho enseja o direito de propriedade do imóvel com o respectivo registro imobiliário.

Dessa maneira, o imóvel que se restringia a posse sem formalização jurídica, sem descrição objetiva exata, após o registro imobiliário e a consequente

¹⁴⁹ HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 24.

¹⁵⁰ FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, 5. ed., São Paulo: Globo, 2001, p. 868.

¹⁵¹ GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Galeano de Freitas, 39ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 40.

¹⁵² HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 56.

formalização de sua propriedade perante toda sociedade, este é alçado imediatamente para a economia como um ativo econômico considerado de baixo risco¹⁵³. Assim, o registro imobiliário no ordenamento patrial gera uma sequência de proteção jurídica e uma valorização econômica do bem.

Nessa lógica, o registro imobiliário propicia um proveito econômico intergeracional presente ao beneficiário e futuro aos eventuais herdeiros e legatários. Outro fator que é o cerne desse tópico é essa formalização jurídica no cartório de registro de imóvel, constituinte de uma base para o desenvolvimento do beneficiário, visto que oferece a oportunidade de se ter acesso ao crédito com juros mais baixos para utilizar em consumo ou em empreendimentos.

Entende-se que o crédito é um propulsor de desenvolvimento socioeconômico, haja vista que propicia a geração de emprego, de renda, de tributo e de riqueza¹⁵⁴. O empreendedor pode utilizar capital próprio ou de terceiros para iniciar ou expandir um projeto com fins econômicos.

Em comparação com países desenvolvidos, considera-se alto o *spread* bancário brasileiro, que é a diferença do valor que uma instituição financeira consegue um crédito e que oferta ao público¹⁵⁵. Esse *spread*, em regra, se relaciona com o risco atrelado a esse crédito.

Nessa vertente, uma instituição financeira como um investidor aloca seu capital buscando retorno e observando o risco atrelado àquele investimento. Alguns investimentos na economia são considerados livres de risco, para se alocar o capital em outro investimento um prêmio deve ser pago pela exposição deste risco. Malgrado o modelo econômico *capital asset pricing model* seja mais utilizado para comparação de investimentos em renda variável, explica essa lógica de precificação¹⁵⁶.

Nessa análise, essa precificação do valor do investimento com base no risco pode explicar a razão da importância da REURB, baseando-se no fato de que

¹⁵³ PINDYCK, R.; RUNBINFELD, D. **Microeconomia**. 8 ed. São Paulo, Ed. Pearson, 2013, p. 171.

¹⁵⁴ PINDYCK, R.; RUNBINFELD, D. **Microeconomia**. 8 ed. São Paulo, Ed. Pearson, 2013, p. 148.

¹⁵⁵ KRUGMAN, P.; WELLS, R.: **Introdução à Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus. 2015, p. 611.

¹⁵⁶ O modelo de regressão CAPM é o método mais popular para avaliar a relação entre o risco de mercado e o retorno esperado de ativos individuais. A hipótese central do modelo é a de que os agentes tomam suas respectivas decisões de investimentos no mercado de renda variável baseando-se na expectativa de retornos excedentes a uma determinada taxa livre de risco, diferença esta intitulada prêmio de risco. Do ponto de vista prático, para a operacionalização do modelo CAPM, é necessário definir qual título reflete o ativo livre de risco e qual o índice de mercado associado. (CAVALCANTE CRUZ, R. **Ações do setor elétrico alternativas de investimento**. Dissertação da Universidade Federal do Ceará, 2021, p. 36).

o beneficiário da REURB pode oferecer sua propriedade como garantia, o que tende a diminuir o risco do banco no caso de eventual inadimplimento do crédito contratado. Por consequência, isso favorece a concessão do crédito, ao mesmo tempo em que diminuem os juros. Se o risco do *default* é menor, também deve ser menor o prêmio pela exposição do risco.

Como vê, a REURB pode ampliar o quantitativo de pessoas que sempre desejavam empreender, mas não tinha o capital próprio nem acesso a crédito suficiente. Do ponto de vista prático, nos grandes centros urbanos, isso pode ser uma oportunidade de desenvolvimento para microempreendedores, tais como: que podem investir em mercadinhos na comunidade; ambientes de estética; de costura e de comercialização de vestuários; *food trucks*; fornecimento de refeições prontas, entre outras possibilidades.

Cabe destacar que essa oportunidade da REURB não pode ser vista como uma simples forma de acesso a crédito com juros mais baixos, mas está inserida no projeto maior liberdade por meio do desenvolvimento, haja vista as oportunidades oferecidas para o desenvolvimento das pessoas que proporcionam liberdade¹⁵⁷. Além disso, valoriza o imóvel e proporciona maior liberdade de transação e assegurar a transmissão aos descendentes por meio da herança com maior segurança jurídica.

Dessa maneira, ensejar facilidades econômicas e diminuir barreiras sociais concorrem para os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil para o desenvolvimento nacional e a fim de erradicar a pobreza. Logo, a REURB não se limita ao direito de moradia digna, mas favorece para constituir uma sociedade livre, justa e solidária.

3.8 A política pública para regularização fundiária como um indutor de desenvolvimento e suas possíveis limitações

A política pública deve ser um dos principais instrumentos para combater

¹⁵⁷ Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda (SEN. A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 77).

o déficit habitacional histórico e ascendente no Brasil, instrumento necessário para transformar a realidade atual das cidades brasileiras imersas na ausência¹⁵⁸ de Regularização Fundiária e de moradias dignas.

A política pública de moradia pode ter caminhos diferentes e intensidades distintas, mas o propósito é o mesmo - “construir” ou mesmo “conduzir” as pessoas para uma nova realidade habitacional, com decisões que lhes façam bem e lhes atribuam uma vida melhor e lhes condicionem oportunidades de desenvolvimento.

Conforme já mencionado nos demais capítulos, observa-se o problema que o uso do solo rural e do urbano no desarranjo econômico e social do País contribuiu diretamente para o êxodo rural do campo para os grandes centros à demanda de uma vida mais digna.

Nos grandes centros, porém, houve não somente uma ocupação de solo desordenada, mas ainda as condições de dignidade mínimas não foram observadas, pela ausência de infraestrutura de água, de esgoto e de equipamentos, além de serviços públicos. Ademais, o grande fluxo populacional não foi absorvido pelo mercado econômico para garantir um pleno emprego, o que configurou um cenário observado nos grandes centros dos países em desenvolvimento, como na matéria estudada do Morro Santa Terezinha, em Fortaleza-Ceará.

Assim, a omissão do Estado nas últimas décadas para ordenar e distribuir o solo contribuiu fortemente para muitas das mazelas sociais e econômicas atuais, não apenas o déficit habitacional, mas em serviços públicos inadequados de educação e de saúde, o que condicionou a resultados de desenvolvimento humano mais precário.

Nesse contexto, as políticas públicas são instrumentos necessários de transformação das cidades e de promoção da Regularização Fundiária e servem

¹⁵⁸ Sendo assim, ante o déficit habitacional, é preciso decidir por uma política pública que se destine a determinados segmentos sociais que não possuem suficiência de recursos para adquirir ou pagar por uma habitação adequada às suas necessidades. Isto pode ser tratado a partir do estabelecimento de subsídios para aquisição ou aluguel de imóvel, envolvendo iniciativa privada, poder público e destinatários das políticas. Em parte, tal preocupação já está em pauta, mediante ações tais como: programas habitacionais federais; estabelecimento escalonado do acesso a bens de entidades públicas, vazios e sem previsão de utilização; a limitação do uso e ocupação por meio de tributos a quem optasse por deixar vazios determinados tipos imóveis diante do déficit; destinação de bens que seriam levados a leilão para atendimento aos défices habitacionais; estabelecimento de programas de aluguel social, bem como a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais, dentre outras possibilidades. (GABARDO, E.; CASIMIRO, L. M. S. M. Uma análise econômica do direito à moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul: Plenum, Ano IV, n. 11, p. 53-74, 2015, p. 69).

como um dos elementos de ação necessário para a transformação do indivíduo como um propulsor de desenvolvimento de toda a sociedade.

Na perspectiva, essa Regularização Fundiária intitula o indivíduo com a propriedade, além da moradia digna, a consciência de pertencimento desse indivíduo a uma comunidade na qual é beneficiado, mas que pode se beneficiar e de se desenvolver no plano individual por consequência desse movimento multiplicador, que desenvolve a própria comunidade.

Na medida em que a titulação da REURB e o registro imobiliário garantem à pessoa uma certeza e um amparo estatal, e esta experimenta segurança e paz, e as necessidades básicas da vida estariam supridas, permitindo, ainda, que invistam em reparos e na estrutura de sua moradia, pois não estão sujeitos ao risco de remoção compulsória, o que diminui o déficit habitacional, em especial, no critério de casa com estrutura inadequada para habitação.

Ressalte-se, ainda, que isso possibilita uma visão de se ter uma vida que vale a pena ser vivida. Há uma mentalidade de bem-estar e cuidado que gera um zelo maior por manter as conquistas adquiridas em conjunto com um sentimento de possibilidade de mais desenvolvimento.

Há, portanto, um sentimento de fortalecimento no exercício de cidadania, na medida que se percebe sua relevância para o Estado e para toda a comunidade, validando seu sentimento de pertencimento e de valorização naquela comunidade. Muitas são as experiências em que muitos indivíduos, mesmo em seus últimos anos de vida, ao serem beneficiados com a REURB, percebem de fato sensação de sua dignidade humana com um valor intruso da sua existência independente pelo que fazem ou pelo que pensam, mas, simplesmente por existirem como seres humanos, têm sua respeitabilidade e sua valorização reconhecidas e defendidas.

Além disso, trata-se do desenvolvimento com base nas facilidades econômicas. A REURB pode colaborar nesse sentido, na medida em que o registro imobiliário garante que o imóvel tenha uma valorização significativa, consoante estimada pelo Banco Mundial¹⁵⁹ Portanto há um imediato acréscimo patrimonial do indivíduo com a REURB.

Nesse sentido, garante-se o direito de propriedade, como também o direito fundamental de sucessão (Artigo 5º da Constituição Federal de 1988), de

¹⁵⁹ Relatório Banco Mundial (2020).

modo que a herança pode ser formalmente transmitida, o que por sua vez gera um sentimento de contribuir e auxiliar no desenvolvimento econômico dos seus descendentes ou de seus legatários com a devida transmissão do patrimônio adquirido por meio do trabalho no decorrer da vida, contribuindo para a liberdade de transação, não apenas do beneficiado, mas de toda a sociedade que pode ser um eventual adquirente deste imóvel que acessou no mercado formal.

Em especial, a REURB ainda garante uma facilidade econômica que pode viabilizar o desenvolvimento do indivíduo com base no empreendedorismo. Ao receber a titulação e ter um ativo econômico formalizado no mercado imobiliário por meio do registro no registro de imóvel, o beneficiado pode ter acesso com mais facilidade ao crédito.

Inegavelmente, o crédito é um propulsor do desenvolvimento, seja individual ou nacional, que permite, ainda, a criação de emprego, por sua vez mais renda e, por consequência, consumo e tributos. Desse modo, cria-se um ciclo expansivo da economia, que tende a propiciar um significativo incremento no bem-estar das pessoas.

Percebe-se, portanto, que esse intitlamento que decorreu de uma política pública do Estado contribuiu diretamente para o desenvolvimento e, dessa maneira, a própria liberdade do indivíduo, pois, como uma pessoa poderia ser livre sem elementos mínimos para ter oportunidades e fazer suas escolhas para uma vida digna?

Dessa maneira, serve para afastar de privações que não somente lhe retiram renda e propriedade, mas um ambiente que lhe quite todas as oportunidades que deveriam estar disponíveis no atual estágio civilizatório.

A REURB no Morro Santa Terezinha tem essa perspectiva de intitular pessoas, que serão beneficiadas com essa política pública, e com isso podem ter mais oportunidades para se desenvolverem e, com efeito, serem acolhidas dentro da ordem atual, alcançando a proposta de liberdade desenvolvida por Amartya Sen.

Esse contexto narrado é observado no que aconteceu em um grande projeto de Regularização Fundiária. A Regularização Fundiária no Pirambu (Vila do Mar). O bairro Pirambu tem 19.595 moradores¹⁶⁰ e um Índice de Desenvolvimento Humano considerado muito baixo pelos critérios da Organização das Nações Unidas

¹⁶⁰ <https://simda.sms.fortaleza.ce.gov.br/simda/populacao/faixa>

- um IDH de 0,229¹⁶¹. A Prefeitura de Fortaleza regularizou cerca de 2.500 moradias naquele bairro,¹⁶² contribuindo para uma transformação socioeconômica, como está analisado na quarta seção.

Essa região é reconhecida pelos índices de criminalidade, bem como pela atuação de organizações criminosas, que retiram as pessoas de suas casas por meio de ameaça ou violência. As vítimas tinham grande dificuldade para conseguir suas casas de volta, uma vez que não havia nenhum documento ou formalização de que aquelas seriam suas propriedades.

Desse modo, havia um cenário de graves e sistemáticas violações de direitos constitucionais, haja vista que, sem qualquer respeito à dignidade humana, famílias eram retiradas de seus lares de forma imediata e não conseguiam provar ao Estado que aquelas lhes pertenciam de maneira legítima, pois havia uma posse que poderia constituir os requisitos de aquisição da propriedade por meio da usucapião, contudo jamais havia sido realizada uma usucapião nem forma judicial ou extrajudicial.

Essa situação é mais um grave problema ocasionado pela omissão do Estado na ausência de ordenação do solo, que pode gerar a responsabilidade civil estatal. O custo do Estado com responsabilidade civil pode ser o custo de dezenas de vezes mais do que o da realização da regularização fundiária, além dos diversos benefícios individuais e sociais que podem advir da REURB.

Cita-se, novamente, como exemplo o caso da Regularização Fundiária que ocorreu no Pirambu (Vila do Mar), bairro com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), considerado muito baixo, de 0,229¹⁶³, replicável em outros ambientes da Cidade, como o Morro Santa Terezinha.

O Plano 2040 para o Município de Fortaleza prevê diversas intervenções para uma transformação urbanística, econômica e social¹⁶⁴. Este se utiliza, entre outros, do instrumento normativo da Lei Federal N. 13.465/2017 e da Lei Complementar N. 334/2022 do Município de Fortaleza, sancionada em 30 de setembro de 2022. Este último instrumento, no artigo 29, dispõe sobre a relevante

¹⁶¹ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-estudo-sobre-desenvolvimento-humano-por-bairro>. Estudo completo.

¹⁶² <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/papel-da-casa-proporciona-seguranca-patrimonial-a-mais-de-2-mil-familias-do-vila-do-mar>

¹⁶³ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-estudo-sobre-desenvolvimento-humano-por-bairro>. Estudo completo.

¹⁶⁴ Acesso em: <<https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>>.

participação da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR) na promoção do procedimento da regularização fundiária de Fortaleza para os aglomerados informais até a publicação desta lei complementar.

Portanto, essa política pública para promoção da regularização fundiária contribui com o direto desenvolvimento das pessoas e da comunidade beneficiada, resultando no acréscimo de ampla liberdade para toda a região beneficiada.

Isso deve ser realizado, não por misericórdia com as comunidades beneficiadas, como no Morro Santa Terezinha, mas deve ser realizado por justiça, como diz John Rawls, pois as pessoas são merecedoras e devem ter suas dignidades reconhecidas, bem como devem ter um ambiente de oportunidade para o seu desenvolvimento.

Nessa linha, John Rawls, ao tratar da posição originária¹⁶⁵, discorre sobre uma estruturação da sociedade realizada por alguém, contudo essa pessoa que irá organizar essa sociedade não sabe que papel irá ter ou atuar nessa sociedade¹⁶⁶. Deve-se tentar promover o máximo do mínimo, delinea a ideia de um mínimo existencial que deve ser atribuído às pessoas.

Nesse segmento, cabe ressaltar que a regularização fundiária urbana e rural cumpre esse propósito, pois garante de forma ampla o direito de propriedade, em especial, de moradia, o pilar para uma vida digna. Desse modo, num cenário de posição original do Morro Santa Terezinha, dever-se-ia ter promovido o intitlamento da propriedade no decorrer de sua ocupação.

Cabe mencionar uma crítica quanto à Regularização Fundiária Urbana, pois, se houver apenas a regularização registral, apesar de ser um grande avanço para o beneficiado, somente a soma com os demais aspectos da regularização é que o potencial de desenvolvimento pode ser observado de forma bem mais significativa.

Haja vista ser inegável a grande necessidade de construção de

¹⁶⁵ RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 146.

¹⁶⁶ Há uma referência interessante sobre John Rawls e Elon Musk em seu projeto de *Space Exploration Technologies Corporation* (SPACEX), que tem como missão o projeto de reduzir custo de lançamento de foguetes aeroespaciais com o intuito de colonizar Marte, que busca explicar na Teoria da Justiça de Rawls uma visão de colonização de Marte. Assim, a posição original poderia ser observada na medida em que alguém iria ser responsável pela organização de Marte, contudo essa pessoa não sabe ao certo em que atuará lá. Assim, se teria uma visão em que se buscaria garantir o máximo do mínimo para todos, pois não se sabe exatamente qual o seu papel social e quais recursos que se teria acesso nesse novo mundo, desse modo se afastando de uma posição original que pudesse beneficiar interesses próprios, se buscaria atender o máximo de interesses possíveis para a maior parte das pessoas que iriam para essa nova sociedade que será criada.

infraestrutura de saneamento básico e do respectivo oferecimento de água potável, bem como equipamentos urbanos de saúde e educação para que os beneficiários possam ter maiores oportunidades na vida, assim, a regularização fundiária deve ser bem ampla.

Desse modo, o Morro Santa Terezinha deve ser um projeto de uma ampla Regularização Fundiária Urbana como forma de justiça aos moradores que ocupam seus lares há décadas e, ainda, estão sujeitos a diversas inseguranças jurídicas, entre elas a expulsão de moradores que, sob a ameaça de organizações criminosas, cujas portas das residências são arrancadas e os moradores devem sair imediatamente, não conseguindo levar os seus pertences. Funciona a REURB pelo menos como uma documentação da propriedade para uma eventual reintegração do imóvel em momento futuro nestes casos.

Com efeito, situações graves como estas não deveriam mais existir no atual patamar civilizatório brasileiro. Um país mesmo com muitos problemas e desafios a serem enfrentados não poderia permitir que tal gravidade ocorresse em seu solo. A segurança e a função social da propriedade são o mínimo que o Estado deveria garantir - além das demais medidas da REURB-S, entre as quais a feitura ou expansão do saneamento básico.

Portanto, política pública por meio da Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social é necessário, não apenas, para o exemplo da região mencionada nesta pesquisa, o Morro Santa Terezinha, mas para todos os morros, que compartilham das mesmas histórias, ocupação irregular, ausência de infraestrutura, falta de serviço público adequado e do mesmo descaso em reparar as graves lesões aos direitos fundamentais para buscar oferecer desenvolvimento humano e econômico necessário para proporcionar a liberdade para uma vida digna.

4 ESTUDO DE CASO: PERSPECTIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DA REURB-S NO MORRO SANTA TEREZINHA, EM FORTALEZA

As grandes cidades brasileiras têm tido uma ocupação desordenada de seu solo, com o acúmulo gradual de mazelas sociais¹⁶⁷. Nesse sentido, infere-se como é que o registro da REURB-S pode impactar o desenvolvimento, fazendo-se necessário observar uma prospecção de uma comunidade e quais seriam os eventuais resultados com uma REURB-S, tanto na liberdade como na igualdade¹⁶⁸.

Dessa maneira, esta pesquisa fez o recorte para a cidade de Fortaleza, analisando detalhadamente uma região ainda não regularizada, o Morro Santa Terezinha, situado no bairro de Vicente Pinzón. Assim, se fez uma prospectiva da possibilidade das eventuais contribuições para o desenvolvimento humano e econômico por meio do registro de uma REURB-S no Morro Santa Terezinha.

Esta pesquisa, por primeiro, se fixa no Morro Santa Terezinha, situado na Capital cearense, ao lado do cartão postal da Cidade, a Avenida Beira-Mar. Essas duas regiões são o retrato da desigualdade, não apenas no Ceará, mas do quadro da desigualdade estrutural que teve origem no tipo de colonização¹⁶⁹ e, no decorrer dos séculos, foi tolerada e construída, no Brasil.

Desse modo, o objeto do estudo aponta não apenas para um dado de ausência de Regularização Fundiária, mas também da própria desigualdade que cerca esse contexto. Um dos índices que evidencia essa desigualdade de patamar civilizatório, uma vez que o Morro Santa Terezinha se localiza no Vicente Pinzón, com 50.184 moradores¹⁷⁰, sendo um dos bairros com piores índices sociais. Por exemplo, está entre os bairros com maior índice de analfabetismo¹⁷¹ ao passo que, segundo o IPECE, o vizinho Meireles tem um dos melhores índices de alfabetização¹⁷². A desigualdade é significativa. Um estudo da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Município de Fortaleza aponta que o bairro do Meireles tem um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo os critérios da

¹⁶⁷ São situações que, em muito, se assemelham a situações descritas no período da Revolução Francesa no século XIX por Victor Hugo no livro **Les Misérables** (HUGO, 2012).

¹⁶⁸ Igualdade em que as pessoas só eram iguais após a vida no cemitério, pois em vida muitos não tinham dignidade, como foi exemplificado pela personagem Fantine (HUGO, 2012).

¹⁶⁹ GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Galeano de Freitas, 39 ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 63.

¹⁷⁰ <https://simda.sms.fortaleza.ce.gov.br/simda/populacao/faixa>

¹⁷¹ https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/Ipece_Informe_47_03_dezembro_2012.pdf

¹⁷² https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/Ipece_Informe_47_03_dezembro_2012.pdf

Organizações da Nações Unidas de 0,953, enquanto o bairro Vicente Pinzón registra IDH de 0,331¹⁷³.

Desse modo, a investigação do Morro Santa Terezinha e a sua Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social (REURB-S) aborda, não apenas, questões de registro imobiliário de propriedade, mas, ainda, aspectos do desenvolvimento que devem ser buscados na atualidade, para que haja estabilidade interna nas cidades e a existência com uma vida digna; estabilidade esta que já é considerada relevante desde os diálogos de Aristóteles¹⁷⁴ em que o Pensador grego compara as Cidades-Estados e as leis e a estabilidade de cada uma delas; e continua sendo o debate de muitos teóricos da atualidade, como Habermas.

Nesse sentido, deve ser abordado, também, se a igualdade ou o desenvolvimento podem ser alicerces para essa estabilidade, pois como pressupor que os indivíduos, que não são felizes poderiam formar uma cidade que seria feliz¹⁷⁵. Dessa maneira, com base no pressuposto de que olhando uma microrregião pode ser revelado um quadro maior, que é analisado no Morro Santa Terezinha, sua origem remota e próxima, suas características, seus problemas e as tentativas públicas e privadas de melhoria já realizadas nesta região.

Nessa linha, é abordada a ocupação desordenada nas últimas décadas e como isso influenciou no contexto atual das moradias, dos riscos ambientais, da ausência de infraestrutura e os reflexos na baixa renda dos seus moradores.

Ante tal situação, pesquisou-se acerca de quais as medidas que o Ente público tentou realizar para melhorar essa situação e quais os resultados dessas ações, bem como as repercussões desse contexto para o desenvolvimento no Morro Santa Terezinha. Também se faz menção de forma sintética a uma ocupação que se transformou no bairro Pirambu, indicando a luta social dos moradores para não serem removidos e as conquistas urbanísticas que aconteceram até o momento, inclusive com a menção de uma Regularização Fundiária no Projeto Vila do Mar.

Expressou-se a perspectiva dos possíveis resultados de um registro de uma Regularização Fundiária por Interesse Social na região, juntamente com a implementação de infraestrutura e equipamentos públicos para a contribuição do desenvolvimento humano e econômico.

¹⁷³ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-estudo-sobre-desenvolvimento-humano-por-bairro>. Link em que tem o estudo completo.

¹⁷⁴ ARISTÓTELES. **A Política**. 7 ed. São Paulo: Atena, 1965, LIVRO II.

¹⁷⁵ ARISTÓTELES. **A Política**. 7 ed. São Paulo: Atena, 1965, LIVRO II.

Isso deve ser feito não apenas para se entender o Morro Santa Terezinha, mas para se compreender os indivíduos que vivem em aglomerados subnormais em diversas outras regiões do País, pois somente, na Cidade de Fortaleza, o IBGE, em resultado preliminar do Censo de 2022, publicado em 2023, estima que a população de Fortaleza é de 2.428.678 pessoas, com 860.056 domicílios ocupados (IBGE, 2022), ao passo que o IBGE (2019), quanto aos aglomerados subnormais ocupados, estima que haja 187.167 domicílios (IBGE, 2019)¹⁷⁶.

4.1 Origem remota da ocupação de terras no Ceará que influenciou a origem do Morro Santa Terezinha e causas do êxodo rural

A ocupação de terras no Estado do Ceará, seja no âmbito rural ou urbano, teve influência direta na forma de colonização que ocorreu com a chegada dos europeus. Desse modo, para entender o estágio atual do Morro Santa Terezinha e de outras localidades na Capital cearense, bem como se evitar essa perpetuação, assim se faz necessário compreender a razão pela qual se chegou ao atual estágio de desorganização na ocupação do solo.

Desse modo, faz-se necessário entender como efetivamente ocorreu a colonização do Ceará, para se entender como foi a construção do atual estágio urbanístico, econômico e social da cidade de Fortaleza. Logo, deve ser observado como a Metrópole, o poder local, os colonos e os nativos interagem no processo histórico e como isso ensejou muitas das mazelas sociais e a desorganização da ocupação do solo na Capital cearense com o êxodo rural, em decorrência da ausência de oportunidades no processo histórico de ocupação da zona rural.

Assim, é preciso saber como sucedeu a ocupação portuguesa da Capitania do Ceará, que tem como uma grande marca a hostilidade aplicada sobre os nativos da região, bem como o confronto que ocorreu na competição pela região da Capitania para, então, se perceber como foi um dos principais componentes para alcançar como a estrutura fundiária foi desenvolvida.

Desse modo, o embate entre os colonos e os povos indígenas pela competição da área da Capitania foi uma das características da formação do espaço cearense sob a dominação da Coroa portuguesa. Nesse sentido, é possível analisar

¹⁷⁶ <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>

esse conflito por meio da avaliação da conexão entre o crescimento da pecuária no interior e da doação das cartas de sesmarias e, assim, compreender como foi desenvolvida a estrutura fundiária no Ceará.

Para a Coroa portuguesa, uma vez descoberto, impende se estudar aquele espaço e a responsabilidade de dividi-lo, e o que foi realizado, desconsiderando os direitos e as necessidades dos povos nativos naquela terra há milhares de anos. O interesse econômico da ocupação da Capitania foi promovido pela pecuária. No lapso de, aproximadamente, 150 anos, 91% das 2.472¹⁷⁷ cartas/datas eram requeridos sob o pretexto da demanda de terra para a realização da pecuária.

Cabe mencionar que, no período de 1679 a 1699, foram doadas, em média, 13 cartas por ano. De 1700 a 1739, o número subiu para 43 cartas por ano. Naquele momento, o combate entre os nativos da região e os fazendeiros cresceu significativamente; todavia, nos primeiros 20 anos do século XVIII, esse combate se deu de forma aberta. Nessas duas décadas, foram doadas 49 cartas por ano. Estudam-se o absenteísmo e as prescrições para embasar a teoria de que, no período de 1700 a 1720, o conflito abordado foi acentuado, momento no qual estava ocorrendo a ocupação efetiva. Ao observar o intervalo de 1679 a 1700, percebe-se que 45,6 % dos requerentes afirmavam morar em outras Capitâneas. Nos anos de 1701 a 1710, essa taxa diminuiu para 17%. Cabe evidenciar que, no primeiro intervalo (1679 a 1700), grande parte dos requerentes não ocupou suas sesmarias¹⁷⁸.

De acordo com as leis de Portugal, era obrigatório que o sesmeiro, quando solicitasse uma doação, tornasse a terra produtiva no período de cinco anos, sob o risco de, caso contrário, a doação ser revogada, mesmo que pudesse ser solicitada outra vez. Nota-se que, nos primeiros 20 anos, de 1679 a 1699, houve quatro prescrições, ao passo que, no período seguinte, de 1701 a 1710, as prescrições somaram 31 e, logo após, nos anos 1711 a 1720, verificaram-se mais 19 prescrições.¹⁷⁹

¹⁷⁷ PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p. 26.

¹⁷⁸ PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p. 24.

¹⁷⁹ PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p. 25.

Observa-se, assim, o grande número de prescrições que cresceu no decorrer do tempo e busca-se explicar como aconteceu esse processo. No primeiro momento, cerca de metade dos requerentes era de absenteístas, ou seja, moravam em outras Capitâneas e solicitavam a terra, muitos deles, no entanto, não ocuparam a terra e não cumpriram, portanto, a lei portuguesa de tornar a terra produtiva.

Apesar disso, uma vez que a ocupação da Capitania estava apenas iniciando, não aconteceram questionamentos sobre a posse dessas sesmarias. No começo do século XVIII, no entanto, com o crescimento da pecuária para a nova fronteira, a ocupação da Capitania também cresceu. Em contrapartida, o absenteísmo diminuiu consideravelmente, ou seja, um quinto das sesmarias requeridas de 1679 a 1700 não foi ocupado e elas foram requeridas novamente¹⁸⁰.

Cabe evidenciar, também, o vínculo entre a diminuição do absenteísmo e o aumento das prescrições quando a pecuária possibilitava o estabelecimento da ocupação da Capitania. A diminuição das taxas do absenteísmo começou a partir de 1701, chegou a níveis irrelevantes em 1720, período no qual a Capitania já estava efetivamente sob o domínio português. Observa-se o contrário, quando se trata das prescrições, que tiveram taxas crescentes até 1730 e declinaram logo após. Na década seguinte, a partir de 1740, a prática das prescrições e do absenteísmo chegou a níveis irrisórios. Ao analisar os documentos a respeito das doações de sesmarias, evidencia-se a violência¹⁸¹ por meio da qual a pecuária progrediu para o interior da Capitania, sobretudo na ribeira do Jaguaribe, área de mais relevância da ocupação¹⁸².

Além das ações, a violência existia na linguagem. Os nativos da terra foram caracterizados como gentios e bárbaros. O primeiro termo, **gentios**, qualifica os índios como selvagens, infiéis, pagãos, idólatras e, principalmente, não civilizados. O segundo, **bárbaros**, refere-se a povos sem lei, logo, não civilizados¹⁸³.

Nessas circunstâncias, essas adjetivações possuíam caráter ideológico, que serviam para justificar as guerras de conquista do território como guerras

¹⁸⁰ PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p. 26.

¹⁸¹ "(...) pela invasão do gentio bárbaro se retiraram da ribeira do Jaguaribe com seus gados para este distrito (...) por estar protegido próximo a Fortaleza" (PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p. 26).

¹⁸² PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p. 26.

¹⁸³ Apesar das críticas, termo eurocêntrico muito utilizado por longo tempo em diversos atos normativos internacionais realizados nas Nações Unidas.

santas, já que os índios eram pautados como rivais da civilização e, especialmente, do Catolicismo¹⁸⁴.

No contexto do conflito com os índios, conforme aumentava a tensão, novas sesmarias foram requeridas sob o novo pretexto de que os colonos sofriam grandes prejuízos com o conflito, mas, acima de tudo, utilizava-se o fundamento de que eles estariam “limpando a terra” conforme retiravam os nativos do lugar. Essa alegação foi sendo validada no contexto da pecuária, tornando, dessa forma, a violência legitimada¹⁸⁵.

Examinando a carta do padre João Leite de Aguiar, em 1696, na qual ele pedia ajuda e favores ao Rei pela sua atuação como capelão no terço paulista, fica evidente que a violência foi característica na ocupação dos territórios¹⁸⁶.

Além de explicitar a violência como algo comum nesse processo ao afirmar que a bala e a pólvora eram itens fundamentais no conflito, a carta do Padre salienta também a união entre a Igreja e o Estado, quando ele afirma que atuou no período de quase meia década em nome de Deus e do Rei da Metrópole na guerra contra os nativos.

A violência usada no embate era tal, que se difundiu com a cumplicidade das autoridades regionais. O documento do desembargador Soares de Reimão foi designado para realizar a demarcação de terras da Ribeira do Jaguaribe e do Acaraú, regiões cruciais para a constituição dos currais de gado¹⁸⁷.

A violência sob os índios era velada, uma vez que as averiguações eram realizadas conforme as inclinações do Magistrado, que omitiam a realidade violenta da Capitania. A carta do Desembargador Soares de Reimão relata a barbaria praticada contra os nativos e revela que ela era conhecida pelo Capitão-mor Governador.

¹⁸⁴ PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p. 27.

¹⁸⁵ GIRÃO, R. **Pequena História do Ceará**. Fortaleza: Edições UFC, 1984, p. 83.

¹⁸⁶ "Sou o Padre João Leite de Aguiar, clérigo do hábito do S. Pedro, natural da Vila de S. Paulo, (...) () [em] 1689 fui nomeado (...) capelão-mor de um terço de paulistas, que no dito ano mandou levantar o (...) arcebispo da Bahia (...) o dito terço que contava de seiscentas pessoas entre Paulistas, índios e Cativos partimos a conquista do Rio Grande do Assú, e Jaguaribe, ribeiras que constavam infestadas, e destruídas pelos gentios bárbaros levantados (...) assisti no serviço de Deus e de V. Majestade mais de quatro anos (...) até que os paulistas se retirarão porque lhes faltou o necessário principalmente pólvora e bala (...)" (PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p. 28).

¹⁸⁷ "Vendo-se a carta do Desembargador Soares Reimão(...) sobre se fazer correição na Ribeira do Jaguaribe, ao menos de três em três anos, para se evitarem as muitas mortes cujas devassas são tiradas pelos juizes que tiram as que querem(...)".8 (BEZERRA, A. **Algumas Origens do Ceará**. Typ Minerva, Fortaleza, 1918, p. 249.)

Ressalte-se que essa barbaria não se limitava a invasão e ocupação de terras, mas também a roubo das mulheres, desintegração das tribos e trabalho escravo, um verdadeiro ataque e desmonte do estilo de vida desses povos. Ainda que houvesse normas intituladas pela Igreja nesse processo, essas não eram seguidas e tampouco havia penas, possivelmente em razão de não compensar processar os portugueses, visto que eles estavam lutando contra povos bárbaros, não civilizados, além da questão de tornar a terra produtiva ser mais importante do que a destinação dos povos indígenas, que era considerada irrelevante.

A queixa do Desembargador Soares de Reimão estende-se, relatando que essa conjuntura era sabida pela Igreja por meio daqueles que visitavam a região e que, ainda que houvesse deliberações, os súditos portugueses não as seguiam. Os missionários também sabiam da conjuntura, mas praticamente nada podia ser feito diante das ações excessivas. Assim, acredita-se que Soares de Reimão¹⁸⁸ acusava até mesmo o Capitão-mor Governador, revelando, dessa maneira, o quão deturpado estava o envolvimento da representação da Metrópole na localidade.

Sob a alegação da necessidade de suprimir os “invasores estrangeiros”, que na realidade eram dos próprios índios, conforme a pecuária crescia para o interior, o Rei, em 1706, autorizou a distribuição de arma¹⁸⁹ para o povo branco no Ceará, e essas armas seriam utilizadas para destruir os indígenas.

Em transposição aos documentos com as narrativas das guerras, os indicativos da resistência dos povos indígenas à usurpação das terras e os conflitos intensos entre índios e portugueses também são retratados na arquitetura do período. Em um documento de 1708, observa-se o modo como um sesmeiro descreve sua moradia, nomeando-a de casa forte¹⁹⁰:

¹⁸⁸ "E porque he grande deserviço de Deos, e aos vezitadores mandando alguas para seus maridos, as vão buscar para caza, tanto que acaba a vezita, e os missionários não podem tirar nada, porque acho noticia que os mais dos capitães são o mais prejudicial exemplo para o referido me pareceo dar conta a Vmgde para que o Bispo particularmente atente pello grave, e escandalozo desta matéria". (PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p. 30).

¹⁸⁹ "Viu-se a vossa carta de 25 de dezembro do ano passado em que dais conta de ficarem nesta Capitania as armas que por ordem minha mandou o g. de Pernambuco para a defesa dela representando-se ser conveniente o repartirem-se pelos moradores que as não tem, por se acharem armados na ocasião que se ofereça (...). (PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p.31).

¹⁹⁰ "Diz o capitão João da Fonseca Ferreira morador nesta Capitania que ele foi dos primeiros povoadores da ribeira do Jaguaribe e assistiu sempre nas guerras com sua pessoa e fazenda [recursos](...) em cujas povoações perdeu muitos gados roubados do gentio bárbaro por sustentar como sustentou fazendo casa forte no sítio Jaguaribe mirim no qual assistiu com muitos homens a sua custa (...)". (PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação

João da Fonseca, antigo ocupante da região da ribeira do Jaguaribe, localidade de combate acentuado, requeria outra carta de sesmaria sob a premissa de ter feito parte nos conflitos com os nativos, usando fundos pessoais e em razão dos prejuízos que teve para assegurar a conquista do território. Ou seja, percebe-se que a violência se tornou uma condição para fundamentar a aquisição da terra, o que evidencia, novamente, a institucionalização da agressão para com os nativos da região¹⁹¹.

Além do mais, o Estado, junto dos sesmeiros, também colaborou com a propagação da barbaria contra os índios. No primórdio do conflito, em 1696, quando havia clara superioridade para o povo nativo, o Estado indicou que um forte fosse edificado, o forte de São de Francisco de Xavier, que foi realizado ainda em 1696. A construção constituía um suporte fundamental para assegurar o crescimento da pecuária e possuía posicionamento tático para fortalecer a progressão da pecuária na localidade, onde hoje é o Município de Russas¹⁹².

Ao passo que a ocupação evoluía, crescia também a agressividade. O Rei, em documento do ano de 1708, orienta sobre o que precisa ser feito para assegurar a ocupação em resposta ao Governador de Pernambuco quando trata das “hostilidades” dos tapuias. O fundamental era proporcionar que a terra fosse adquirida. No Ceará, isso significava “limpar a terra”, ou seja, retirar, a todo custo, os nativos da região que povoavam o local há séculos, visando a certificar a progressão da pecuária¹⁹³ para a nova fronteira, conforme se verifica na representação ao Rei elaborada pela Câmara¹⁹⁴ de Aquiraz.

Percebe-se, ainda, o quão menosprezada era a forma de viver da população indígena. Na mesma representação ao Rei, para admitir exercer toda forma de perversidade, os vereadores chegaram a rejeitar a humanidade¹⁹⁵ do povo

Ana Lima, 2008, p.31).

¹⁹¹ Carta de Sesmaria, Vol. 5, 21/01/1708, p.99.

¹⁹² STUART, B. **Datas e Fatos para a história do Ceará** – tomo I, fundação Waldemar Alcântara, Fortaleza, 2001, p. 99.

¹⁹³ Percebe-se que o desenvolvimento da origem da ocupação do Estado do Ceará foi realizado com muita dor e sangue dos nativos, algo já relatado por Eduardo Galeano em outras regiões da colonização europeia na América Latina. Assim, o termo **desenvolvimento** teve uma origem que não contribuía com a dignidade humana de todos, diferentemente do que deve ser atualmente.

¹⁹⁴ "(...)para a conservação desta Capitania será Vossa Majestade servindo destruir estes bárbaros para que fiquemos livres de tão cruel jugo; em duas aldeias deste Gentio assistem Padres da Companhia que foram já expulsos de outras Aldeias do Sertão(...) estes religiosos são testemunhas das crueldades que estes Tapuias tem feito nos vassallos de Vossa Majestade". (PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p.33).

¹⁹⁵ "(...) só representamos a Vossa Majestade que missões com estes bárbaros são escusadas,

nativo.

No cenário de conquista da terra, fundamentalmente na época aguda do conflito, com o uso de armas, a percepção da desumanidade dos índios tornou-se uma cultura que serviu para amparar todos os tipos de barbaria praticados contra a população indígena. Em 1720, essa realidade começou a ser relatada de modo sistemático por participantes da igreja, sobretudo, missionários.

Paralelamente, a escravização dos índios se tornou um significativo meio para obtenção de lucro dos portugueses no Brasil, uma vez que a escravização dos nativos não só fornecia mão de obra para trabalho, como também se tornou um mercado rendoso. O Padre revelava entendimento do contexto e dispôs de opções para suprimir os excessos praticados nas regiões das Capitanias do Ceará e do Piauí. Inicialmente, ele propôs que todos os missionários das regiões citadas se encontrassem para traçar planos para serem aderidos pelo rei.

Depois, a segunda proposta foi feita. Pretendia-se nulificar a guerra justa, o que significaria um abalo nos interesses dos mercenários e em um dos mais relevantes meios de lucro deles, a escravização dos indígenas. A sugestão¹⁹⁶ era transferir os indígenas que haviam sido capturados para os missionários, mostrada a partir da própria experiência que aconteceu, ainda que de maneira limitada, na Bahia. A explanação feita pelo Missionário revela outro fato a respeito do custo¹⁹⁷ do índio escravizado em relação ao africano escravizado.

O Conselho Ultramarino emitiu um parecer, no ano de 1720, depois das representações do missionário Domingos Ferreira Chaves e da Câmara de Aquiraz, no qual realizou uma avaliação minuciosa relativa à condição dos povos nativos na Capitania do Ceará, fundamentado nas explicações feitas pelo missionário Domingo Ferreira Chaves e nas explicações do missionário Antônio de Souza Leal, que viveu

porque de humanos só têm a forma, e quem disser outra coisa é engano conhecido". (WOORTMAN, K. **O selvagem e o Novo Mundo: ameríndios, humanismo e escatologia** – Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004, p.69).

¹⁹⁶ "Entendiam muitos que daí para o futuro nenhum índio que, naquelas Capitanias, fosse apanhado das guerras ou fora delas não poderia ser cativado, antes seria entregue nas aldeias aos religiosos da Companhia, como algumas vezes se fazia na Baía (erisic). Se se reservassem graves penas para os que em guerra matassem os que "nem sam de armas", sa um grande bem, porque os tapuias já não desconfiariam dos moradores brancos que supunham andar sempre procurando modo de os aprisionar". (PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p.37).

¹⁹⁷ "Por seu lado os brancos não sobrecarregariam as suas consciências por um lucro tão pequeno, pois o gentio da terra valia tão pouco que se davam três e quatro "vermelhos por um negro de Angola". (PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p.37).

quase duas décadas no local e retornou a Lisboa com denúncias.

Ao averiguar o parecer, percebe-se a função que estava sendo exercida pelos portugueses que representavam a Metrópole na Capitania do Ceará. Aparentemente, as atitudes desses representantes eram divergentes, entretanto, somente no aspecto, pois as atitudes deles visavam a assegurar, a todo custo, as necessidades materiais para garantir a ocupação das terras dos povos nativos, viabilizando o avanço da pecuária.

Primeiro, refutava quaisquer garantias, aos indígenas, do modo como foi desenvolvida a institucionalização da violência. Essa atitude resultou em um cenário no qual os indígenas eram desacatados nas suas garantias básicas, premissas definidas com base nos próprios padrões da Europa. Sob outro ângulo, formava um contexto constrangedor para esclarecer a citação da união entre a Igreja e o Estado, afirmando que o avanço para as terras do “Novo Mundo” tinha como função essencial a disseminação da fé.

As acusações e, até certo ponto, as propostas realizadas pelos missionários foram acatadas no parecer. Inicialmente, salientava que a “guerra justa”, artifício traçado para amparar a escravização dos nativos e assegurar as demandas dos colonos, foi difundida sob a cumplicidade dos capitães-mores. Ademais, denunciou a escravização dos índios capturados, realizada por esses capitães, desacatando as regras, novamente, normalizando a violência para proporcionar a mão de obra, como os conselheiros haviam denunciado¹⁹⁸.

Os excessos praticados pelos soldados e habitantes da região no que tange ao rapto de mulheres com seus filhos para o serviço, assim como para praticarem o concubinato, ato que vai completamente de encontro aos ensinamentos da catequese e aos dogmas do catolicismo, também foram abordados no parecer.

Ressalta-se, dessa maneira, novamente, como o Estado é eficiente para certificar as propensões dos colonos, permitindo, para isso, até mesmo a destruição dos indígenas, e a cumplicidade no que concerne aos excessos praticados pelos mesmos colonos contra a população nativa. O ambiente da Capitania era

¹⁹⁸ "Que estas guerras as mandão fazer os capitães mores todas as vezes q. se lhe antoja [dá vontade] e lhe persuada a sua ambição e a dos moradores porque todos são interessados nos cativeiros dos pobres Índios e ainda os q. estão aldeyados e tem clérigos por seus missionários, são vexados pellos capitães mores com grandes violência e injustissas porq. os obrigão a q. lhe trabalhem pa elles sem estipêndio, (salário) e sem sustento occupando os Índios em pesca, em lavrar mandioca, cortar e conduzir madeiras, as Índias em lhes fiar algodão". (PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p.38).

catastrófico, o que é afirmado no parecer¹⁹⁹, restando apenas os missionários intercedendo em meio à desordem.

Nesse contexto de acusações feitas pelos missionários, os conselheiros lançaram propostas ao Rei para debelar a conjuntura caótica de abusos praticados na Capitania do Ceará. A proposta inicial foi fundar uma Ouvidoria na Capitania, órgão que é responsável pela justiça, com a designação de um ouvidor.

De acordo com os conselheiros, primeiramente, os crimes de morte realizados nos últimos dez anos deveriam ser averiguados pela Ouvidoria, contudo, não existia aparato público para propiciar a realização da justiça. Assim, foi exposta como recomendação pelos conselheiros a solicitação aos proprietários de grandes terras e ao Governador, ou seja, ao Capitão-mor, de auxílio material para viabilizar a primeira proposta.

Os crimes capitais, os homicídios dos índios, os raptos de mães com seus filhos foram catalogados pelos conselheiros, todavia, nas sugestões listadas, a insuficiência de suporte público era evidenciada, além de realçar a sobreposição e submissão entre as predileções do público e do privado, chegando a propor como resolução de enfrentamento ao crime o concurso dos proprietários de grandes terras, mesmo que eles fossem os grandes causadores da situação na qual a Capitania estava.

Reiteradamente, observa-se que todo empenho era aplicado na punição da população nativa, quando se tratava de roubar e ocupar os seus territórios para promover a pecuária, que gerava renda para o Estado e para os grandes proprietários, mas, quando se tratou de criar meios para condenar os crimes praticados contra os indígenas, o Governo da Metrópole deslocou a incumbência²⁰⁰ para os próprios promotores, em grande parte, das infrações cometidas contra esse

¹⁹⁹ "(...) e o mesmo fazem tão bem em parte os soldados dos prezídios e os moradores, roubando as mulheres e filhos, e com tal devacidão e soltura como se tudo forão actos muitos lícitos, e não merecem, nem castigo, nem reprehensão; e como naquellas Capitánias não há Ministro alguã de justissa q. tome conhecimto destas violências e das mortes, assaltos e assuadas que se dão os Portuguezes (...), matando-se e despojando-se mutuamente cresce cada vez mays aquelles casos, e as vozes de alguns missionários ficão sendo clamores vãoos em dezerto". (PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p.39).

²⁰⁰ "(...)que este Ministro se enca rregue q. tire devassa de todos os cazos capitaes socedidos naquella Capitania de dez annos a esta parte, prenda os culpados e encomende as prizões, de ordem de V. Magde, a alguã dos moradores mais poderozos e bem procedidos, segurandolhe da parte de V. Magde lhe haverá audas prizões por serviços mto pas e lhe fará mce por elle, e encarregando-se ao capitão mor, de para audas prizões toda a ajuda e favor de que se necessitar, sob penna da indignação de V. Magde; que nestes delictos de q. devassar devem entrar tão bem as mortes feitas aos Índios e roubos de suas mulheres e filhas". (PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p.41).

povo.

Pouco provável é que os proprietários castigaram, de fato, seus companheiros para fazer justiça com os crimes praticados contra os indígenas, ainda que houvesse a deliberação real. As arbitrariedades cometidas contra a população nativa se propagaram. Do momento inicial de ocupação de terras até meados do fim dos anos de 1720, o conflito no local era o típico conflito cotidiano. Havia poucas mulheres portuguesas na região, o que fazia ser recorrente o rapto de nativas, tão habitual que chegou a ser proposta, por meio de uma pastoral, a excomunhão daqueles que permanecessem em seus lares com mulheres raptadas do seu povo²⁰¹.

Foi constatado pelo Conselho que os infratores eram numerosos, todavia, em decorrência da relação entre o Estado e os proprietários para a efetuação das determinações, foi indicado pelos conselheiros que os mais causadores da infração fossem castigados, não devendo ultrapassar o limite de dez punidos. Mostra-se, assim, que o Estado visava a uma manifestação de poder, no entanto, não possuía aparato suficiente para efetivar as leis da Metrópole.

O enfrentamento à “escravidão justa” foi outra questão tratada pelos conselheiros. A “guerra justa”, ferramenta formada para validar o compromisso entre as necessidades dos proprietários e as do Estado metropolitano, se alastrou de tal modo que indígenas mansos estavam sendo submetidos ao trabalho forçado, conforme relatos dos missionários.

Nesse contexto, os conselheiros indicaram que o ouvidor tivesse como encargo promover processos sintéticos para assegurar que os indígenas que estivessem sendo escravizados de forma injusta fossem libertos, e que julgamentos acontecessem na própria Capitania, e, ainda, que o ouvidor tivesse autoridade para decretar o julgamento final.

Baseando-se em métodos utilizados em outras colônias, os conselheiros seguiram com recomendações para que os direitos da população nativa fossem certificados. A recomendação inicial era de sobrepor os objetivos do Estado e da Igreja, sugerindo que um missionário jesuíta, como representante do Governo, fosse incumbido de monitorar as atitudes do agente estatal.

A outra recomendação foi a fundação de um ordenamento jurídico, a

²⁰¹ ROCHA, L. **Russas**: 200 anos de emancipação política, Fortaleza. Banco do Nordeste, 2001, p. 91-1001.

Ouvidoria, com a intitulação do ouvidor, por conseguinte. Percebe-se, finalmente, para destacar a ligação entre o Estado e a Igreja, que o missionário seguia com as atribuições pertinentes à sua atividade, sendo adicionadas temporalmente algumas mais, que deveriam ser realizadas pelo Ouvidor ou pelo Governador (Capitão-mor)²⁰².

O comparecimento “debilitado” do Governo português na região do Ceará era demonstrado em muitos segmentos do parecer. A atividade da Ouvidoria, que deveria servir para suprimir as infrações que ocorriam frequentemente, sobretudo contra os indígenas, não era vista como medida suficiente, uma vez que os ouvidores não eram ao todo comprometidos com o exercício do órgão e só exerciam de fato a função incumbida a eles quando fossem compelidos pelo Rei, pois não agiriam facilmente contra seus parceiros possuidores de terra.

Outro aspecto da Ouvidoria é que ela atuaria, também, supervisionando as ações do Capitão-mor que, sob a óptica dos conselheiros, impossibilitaria as transgressões cometidas pelo Governador. Ao final da gestão de um governador, era necessário que seu sucessor tirasse a residência, ou seja, realizasse uma averiguação a respeito do trabalho do seu precursor, inclusive ouvindo a população com suas reclamações, podendo ocasionar um processo (devassa).

Havia, no entanto, uma sujeição dos capitães-mores do Ceará aos de Pernambuco até o final do século XVIII. Os governadores do Ceará davam satisfação dos seus atos aos governadores de Pernambuco. Assim, a residência era feita em Pernambuco e isso inviabilizava que a população indígena e as pessoas pobres realizassem suas acusações, problema que poderia ser solucionado com a Ouvidoria sendo instalada na própria Capitania do Ceará.

Recaíam sob os capitães-mores, entretanto, sérias acusações feitas pelos conselheiros, que relatavam que os governadores adulteravam os relatórios residenciais, sob a conivência do Governador sucessor, o qual forçava uma parcela

²⁰² "Que nestas cauzas possa hu religioso da companhia fazer o officio de procurador dos Índios, que será pa isso nomeado pelo Provincial do Brasil, e q. este mesmo religioso seja Pae dos christãos com o mesmo regimento que tem (...)no Estado da Índia, visto como naquella parte senão necessita menos desta providencia pa que hoje quem procure pella sua doutrina e conversão e defenda a sua liberdade, e solicite o desagravo das violências e vexações q. se lhe faz a qual será obrigado a dar conta a V. Magde dos excessos cometidos contra os Índios porq. se souber q. hão de ser presentes a V. Magde e q. mandará castigar severamte aos culpados; isso poderá conter aquelles homes pa não comenterem semelhantes insultos, e os ouvidores por amizades, ou outros respeitos não deixarão de proceder contra os cúmplices". (PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p.43).

da população a dar declarações falsas, e selecionava outra parcela que falaria o que seria benéfico ao Governador.

Dessa maneira, os conselheiros concluíram que os governantes eram os maiores responsáveis pelas infrações realizadas contra a população nativa. Em ultrapasse a essas denúncias, os conselheiros declaravam, também, que os capitães-mores, que deveriam orientar suas ações como representantes de poder de Portugal, operavam segundo os próprios interesses.

Nessa linha, a Capitania do Ceará já estava efetivamente ocupada no decênio de 1720 e as mortes dos povos indígenas e das suas culturas foram características dessa ocupação. Outra característica significativa foi a ação estatal da Metrópole no trato com as questões da Capitania, que se mostrou eficiente e vigoroso quando foi necessário reprimir a população nativa e manter viáveis as ambições do projeto colonial, contudo se mostrou inoperante quando à necessidade de enfrentar os abusos e as infrações cometidas pelos parceiros que estavam ligados ao projeto.

Em tendo ocorrido assim, confirma-se que a atuação do poder estatal foi conveniente para propiciar a formação de uma parte dos grandes proprietários fundiários, além de servir para assegurar o avanço da fronteira da pecuária.

Constata-se, facilmente, a concentração fundiária, ao se perceber que cerca de 50% das terras pertencem a sesmeiros com duas ou mais cartas de doação, que equivalem a 25% dos sesmeiros, aproximadamente, ao passo que os sesmeiros com apenas uma carta, que equivale a 74% deles, são possuidores de apenas 49% das terras. Afunilando a análise e considerando os sesmeiros com três ou mais cartas, nota-se que a concentração se intensifica, visto que, em média, 11% dos sesmeiros detêm 32% de todas as propriedades doadas do território. Esses números relevantes são sinais da concentração fundiária no Estado do Ceará. E essa é a representação sumária da distribuição da posse de terra no Estado, ainda hoje²⁰³.

Não obstante, se subtrair o percentual de pessoas escravizadas, que era cerca de 12%, e observar a ligação entre a população total e os proprietários de terra, vê-se que existia uma profunda concentração agrária. Em contrapartida, havia

²⁰³ Acredita-se que esse seja dado mais relevante para a explicação da atual situação da desordenada ocupação que ocorreu, tanto no solo rural com ausência de uma verdadeira distribuição de terras e como um fator para o êxodo rural, como está explicado em passagem posterior desta pesquisa.

para a grande massa de população pobre e livre objeções para o pleno acesso à propriedade. Ao contrapor o número de habitantes livres, que eram cerca de 132 mil pessoas e 89% da população, com os que possuíam acesso a carta de doação, encontra-se que apenas 1,3% da população teve esse acesso. Em um contexto social caracteristicamente agrário, no qual o escravismo não possuía relevância, o domínio da propriedade agrária se tornou um meio significativo para subjugar a grande parte da população que era livre, contudo, muito pobre²⁰⁴.

É importante relatar que houve mais modalidades de obtenção de terra, entre elas a doação por meio de dotes e a herança, todavia, a doação de terra realizada pelo Estado foi o meio mais utilizado até o ano de 1824. Ao averiguar a parcela da sociedade economicamente ativa, com cerca de 39 mil pessoas, percebe-se que somente 3,9% delas são de sesmeiros²⁰⁵.

Em sendo assim, é pertinente apontar a apuração acerca de como o regimento da legislação se desenhou de modo a suprir os interesses dos proprietários de terra do Ceará. Essa foi uma questão primordial no delineamento da composição da sociedade do Ceará e fica evidente a função do Estado para a consolidação do espaço colonial dirigido pela pecuária.

Por meio da investigação da legislação acerca da regularização das doações de terra, pode-se elucidar como foi efetuado o desempenho dos representantes da Metrópole no âmbito da pecuária. Primeiramente, ao observar a carta régia de 27 de dezembro de 1695, vê-se que era estipulada uma espécie de aluguel pela terra, chamada de foro, e, ainda, um imposto sobre a rentabilidade da terra equivalente a 10% do que era rendido, nomeado como dízimo.

Esta carta mudou a cláusula que estabelecia a divisão das propriedades na era colonial, realizada sem cobranças. Com essa mudança, é possível analisar se as deliberações em relação à política de partilha de terras no Ceará estavam sendo centralizadas.

Seguidamente da análise de variadas cartas de sesmarias, percebe-se que, com exceção do ano de 1741, quando houve determinadas citações sobre a exigência do pagamento, a arrecadação do foro, basicamente, não foi realizada. Esse fato retrata que a lei deliberada na carta régia não foi plenamente empregada,

²⁰⁴ PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p.55.

²⁰⁵ PINHEIRO, F. J. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fundação Ana Lima, 2008, p.55.

sendo vista de maneira resquicial em poucas ocasiões, como em momentos de combate intenso na competição pela terra, com intuito de o Governo metropolitano demonstrar maior controle sobre a divisão das terras.

Verifica-se, portanto, que a Metrópole recebeu receita da Capitania majoritariamente por meio do dízimo, enquanto o foro, mesmo deliberado na carta régia, foi uma lei teórica que não chegou a ser plenamente aplicada.

Em meados de 1750, a disputa entre os colonizadores pela terra se acentuou. Visando a minimizar o embate, o poder Real, em 1770, realizou uma nova diligência que foi aplicada celeremente na Capitania do Ceará. Desde então, se tornou obrigatória a colagem de um edital²⁰⁶ da Câmara, no qual constava a sesmaria a ser doada e, então, era dado um período caso alguém quisesse contrariar a tal doação em razão de a sesmaria já ter sido doada outrora e, se não existisse nenhuma contrariedade, a Câmara se declarava conveniente à doação.

Essa nova deliberação, entretanto, que deveria centralizar as decisões na esfera metropolitana, deslocou para as câmaras, que representavam o cerne do poder regional, o papel de definir, validar e executar posicionamento quanto à licença das terras na localidade.

Naquele momento, a Metrópole também conferiu às câmaras a função de supervisionar como estava a distribuição das terras, o que demonstrava que, na realidade, estava ocorrendo a descentralização das funções. Além disso, na metade final do século XVIII, era garantido nas cartas de sesmaria que não seria pago nada além do dízimo, revelando que, para mais não ser executada a arrecadação do foro, agora, era legal não o cobrar e não havia questionamentos pelos poderes da região.

Naquela ocasião, os combates estavam se acentuando, no entanto, não aconteceu mudança de lei pela Metrópole para ser executada na Colônia. Na realidade, o que de fato ocorreu na Capitania foi um ajustamento da lei à conjuntura da região. Demais disso, quando não ocorria esse ajustamento, a lei era desconsiderada e não obedecida, a exemplo da cobrança do foro. Nesse sentido, diz-se que a lei não criou a realidade da Capitania no que concerne ao empossamento de terra.

Percebe-se, desse modo, que a maioria dos sesmeiros não seguiu e não cumpriu a lei, e, ao mesmo passo, não houve queixas nem acusações desse fato

²⁰⁶ Publicidade imobiliária que foi substituída pela higidez do sistema de registro imobiliário.

para que as terras fossem apreendidas, instituindo-se, assim, uma concordância entre os sesmeiros para que os problemas fossem resolvidos no domínio regional.

O contexto de conflito, todavia, em razão de desentendimentos pela posse de terra, ficou tumultuado ao ponto de o Governo metropolitano retirar dos capitães-mores da Capitania, por meio de uma ordem régia em 1754, a autorização de doar as sesmarias, dado que os capitães anteriores ao último fizeram doação da mesma sesmaria mais da uma vez.

Assim, se deu a ocupação do território do Ceará, primordialmente a respeito da região do vale do Jaguaribe, e sobre como o Poder metropolitano não exercia de fato controle sob a doação das sesmarias. Não houve medição das terras das ribeiras do Icó e os proprietários se assentavam onde melhor lhes condizia, indo de encontro à norma expressa por parte de Roque da Costa, Governador Geral do Brasil, de que deveriam ser cedidas três léguas por solicitante, totalizando 123 léguas doadas, de modo que não se processasse desvantagens para ninguém. Essa ordem foi de 1682 e foi frequentemente descumprida na Capitania.

O Poder metropolitano orientava sobre a quantidade de sesmarias que seria concedida a cada pessoa que solicitasse. Inicialmente, não havia delimitação acerca da quantidade de datas a ser concedida, pois existia apenas a condição de que os sesmeiros possuíssem qualificações para promover a produtividade da terra e produzir lucros para a Metrópole.

Em meados de 1750, a ocupação da Capitania do Ceará já estava estabelecida pela pecuária. Durante o governo de José Cezar de Menezes, foi realizado um levantamento em Pernambuco e nas capitanias agregadas, o qual mostrou que existiam nas quatro ribeiras da Capitania do Ceará os seguintes dados: na ribeira do Ceará, que era formada pelas vilas de Aquiraz, Baturité, Caucaia, Fortaleza, Messejana e Parangaba, existiam 93 fazendas e 2491 fogos; na ribeira do Acaraú, formada pelas vilas de Sobral e Viçosa Real, existiam 325 fazendas e 3404 fogos; na ribeira do Jaguaribe, formada pelas vilas de Aracati, Russas e Quixeramobim, havia 240 fazendas e 1613 fogos; na ribeira do Icó, que possuía duas vilas, havia 314 fazendas e 2583 fogos. Totalizavam, portanto, 11 vilas e 972 fazendas de gado. Assim, foi o início da colonização do Ceará²⁰⁷.

Observa-se, de início, que as leis se adaptavam às propensões dos

²⁰⁷ SILVA, P. **História da Escravidão do Ceará**: das origens a extinção. Fortaleza: Instituto do Ceará, 2002, p.32.

proprietários, em uma aliança velada entre o Governo metropolitano e o centro do poder local, em que as câmaras municipais serviram como meio de expressão cada vez maior. A estrutura jurídica foi se moldando para servir às demandas locais, o que resultou na conformação de uma sociedade na qual uma das principais características é a concentração fundiária.

Esse aspecto não teve consequência rápida nos locais onde o trabalho escravo era predominante e central, porém, no Ceará, onde a escravidão não foi significativa, em meados dos anos de 1750, com a inclusão da Capitania do Ceará como produtora de algodão, era necessária mais mão de obra para o trabalho e, como a escravidão não era prática na Capitania para atender a essa nova necessidade, foi preciso procurar outros meios para obter trabalhadores e a resolução para esse ponto problemático foi recorrer à população livre e pobre.

Uma estrutura fundiária que restringia as possibilidades dos livres e dos pobres, como já relatado, foi um dos componentes que viabilizou a subjugação dessa parcela da população, além de moldar o ocorrente estágio de desordenar o uso do solo rural e urbano.

Os vínculos de trabalho entre a população pobre, livre e sem terra com os proprietários de grandes terras já estavam sendo viabilizados no fim do século XVIII e se mantiveram até o século XX com uma pequena melhora na qualidade de vida. Assim, a relação entre essas duas classes era definida pela subjugação das pessoas sem terra aos proprietários das terras, por meio de modelos, como moradores meeiros e rendeiros ou donos de pequenas terras que alugavam dos proprietários maiores alguns lotes de terra para a agricultura.

O referido processo histórico de colonização constitui a base para as relações de trabalho que prevaleceram no Ceará no século XIX e criaram a estrutura para um forte êxodo rural no século XX, no qual milhares de pessoas foram para as grandes cidades no Ceará ou em outras unidades federativas em busca de oportunidades e de uma subsistência digna.

Portanto, a ocupação opressora que demandava a produtividade e a pecuária extensiva, realizou muitas mazelas nesse processo, como escravidão, rapto de mulheres com crianças e assassinatos. A colonização cearense do modo como explicado pelo historiador Francisco José Pinheiro tem muitas semelhanças com a explicação da colonização narrada por Eduardo Galeano, em sua obra **As Veias Abertas da América Latina**. Assim, no Estado do Ceará, também se criou

um ambiente de latifúndio sem políticas de distribuição de terras e pouco apoio efetivo à agricultura para os mais pobres, o que contribuiu para o expressivo êxodo rural no século XX, o qual, a seu turno, foi uma das principais causas da desordenada ocupação do espaço urbano. Essa situação pode ser observada na ocupação do Morro Santa Terezinha, na cidade de Fortaleza.

4.1.1 Origem próxima do Morro Santa Terezinha

A história inicial do Morro Santa Terezinha não foi muito diferente dos milhares de morros que têm aglomerados subnormais²⁰⁸ no Brasil (IBGE 2019). A região está na Capital cearense, Nordeste do Estado do Ceará. Fortaleza²⁰⁹ limita-se ao norte e ao leste com o oceano Atlântico. Próximo desse vértice do norte com o leste²¹⁰, se ergue uma grande duna²¹¹, o Morro Santa Terezinha, a poucos metros do mar com uma área formada por uma duna fixada pela urbanização²¹², em seu território inserido no Bairro Vicente Pinzón e parte do Cais do Porto no Mucuripe²¹³.

²⁰⁸ <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>

²⁰⁹ A Cidade tem uma área de 315 Km².

²¹⁰ A área estudada está localizada na costa leste do Município de Fortaleza e abrange extensão de 3,14 km², compreendendo o bairro Vicente Pinzón e algumas porções do bairro Cais do Porto (Figura 1), delimitada por um retângulo com vértices posicionados nos pontos de coordenadas UTM: 557.750 m E, 9.587.350 m N, e 559.650 m E, 9.589.000 m N. (CARNEIRO, F. A evolução do uso e ocupação do campo de dunas do Morro Santa Terezinha, Fortaleza/CE. São Paulo, UNESP, **Geociências**, v. 32, n.1, p. 137-151, 2013, pág. 138).

²¹¹ As dunas são constituídas por areias esbranquiçadas, bem selecionadas, de granulação fina ou média, dominadas por grãos de quartzo fosco e arredondados e muitas vezes encerrando níveis de minerais pesados, principalmente ilmenita. A formação das dunas no litoral é decorrente da atuação ou presença de alguns fatores, tais como a ocorrência de depósitos arenosos de praias e da Formação Barreiras, intensidade e persistência dos ventos alísios, existência de topografia plana e extensa planície litorânea, além da ocorrência de pequenos obstáculos, tais como cobertura vegetal litorânea junto aos quais a areia se acumula (FECHINE, 2007). O regime eólico é controlado pelos ventos alísios, que atingem o litoral fortalezense vindos do quadrante leste. No primeiro semestre do ano, dominam os alísios de NE, que se deslocam com velocidade de 4m/s em média; no segundo semestre, com velocidade média de 7 m/s destacam-se os alísios de SE (CLAUDINO SALES, V. 1993; MAIA, 1998). (CARNEIRO, F. A evolução do uso e ocupação do campo de dunas do Morro Santa Terezinha, Fortaleza/CE. São Paulo, UNESP, **Geociências**, v. 32, n.1, p. 137-151, 2013,p. 139).

²¹² Nos anos de 1980, o Governo do Estado do Ceará deu início ao programa de remoção de favelas, criando alguns conjuntos habitacionais, dentre eles o Conjunto Santa Terezinha, com 1.022 casas, construído em quatro etapas, de 1980 a 1983, pela Fundação Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza – PROAFA. (RAMOS, L. C. **Mucuripe: verticalização, mutações e resistências no espaço habitado**. Fortaleza. Dissertação de Mestrado - Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará, Pós-Graduação, Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente 2003, pág., 149).

²¹³ Essa região detém os faróis de Fortaleza, o velho e o novo, chamados por composição de Ednaldo interpretada por Fagner como os olhos do mar. Música Terral.

Assim, trata-se de uma duna, inicialmente móvel, que chegava ao mar e com relatos de que tinha uma altura de 38 metros. Apesar da altura, tinha uma declividade suave em direção ao mar²¹⁴. Na circunvizinhança, foi construída a Capitania dos Portos do Brasil que, no futuro, se transformou num polo portuário e industrial.

Dessa maneira, iniciou-se o processo de ocupação ou de gentrificação. Como diz Tom Slater “a transformação de áreas da cidade ocupadas pela classe trabalhadora ou vazia em áreas de uso comercial e/ou residencial para as classes médias”²¹⁵ na primeira metade do século XX associado à atividade marítima (pesca artesanal)²¹⁶ e ao comercial. Com o ensaio do desenvolvimento econômico, houve um estímulo para a maior ocupação, em sua maioria, de sertanejos²¹⁷, que saíram em busca de uma melhor vida e de esperança de subsistência.

Ressalte-se que essa ocupação inicial não era ainda na parte superior do morro e, até 1950, não havia ainda muitos residentes na parte superior²¹⁸, apenas com a construção da Avenida Beira-Mar em 1960 a população em seus arredores foi sendo deslocada para as zonas periféricas da Cidade. Esse foi um retrato da política de Regularização Fundiária brasileira em que, por interesses econômicos, as zonas imobiliárias consideradas mais valorizadas eram objeto de uma política de

²¹⁴ MAIA, E. B. **Dinâmica Geoambiental do Sistema Hídrico Maceió/Papicu Fortaleza-CE. 2010.** 185f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010, p.125.

²¹⁵ SLATER, T. Missing Marcuse: On gentrification and displacement. *In: Informa UK Limited.*, v. 13, p. 292-311, 2009, p. 29).

²¹⁶ O Morro Santa Terezinha apresenta-se como um conjunto de bairros de ocupação antiga, onde pescadores e trabalhadores do porto foram, depois dos indígenas, os primeiros moradores. A ocupação desta área está relacionada com o processo de estruturação espacial na década de 1980 em Fortaleza e os fluxos migratórios em direção à Capital, decorrentes dos longos períodos de seca que ocorrem no interior do Estado. (CARNEIRO, F. A evolução do uso e ocupação do campo de dunas do Morro Santa Terezinha, Fortaleza/CE. São Paulo, UNESP, **Geociências**, v. 32, n.1, p. 137-151, 2013, p.142).

²¹⁷ A cidade de Fortaleza tem no seu desenvolvimento embrionário um forte peso da migração sertaneja, que em épocas de extrema seca eclodia através do êxodo rural. Com o passar dos anos e o aumento populacional, a Cidade cresceu e foi se reestruturando (des) ordenadamente, em que famílias de renda alta e média passaram a ocupar espaços mais valorizados e as famílias pobres foram ocupando cada vez mais as áreas periféricas. (SANTOS, J. M.; PAULA, D. P. Processo histórico de ocupação do Morro Santa Terezinha em Fortaleza: Risco Ambiental versus urbanização. **Geografia em Questão**, Fortaleza, n. 2, vol. 11, p. 41-62, 2018, p. 42).

²¹⁸ SANTOS, J. M.; PAULA, D. P. Processo histórico de ocupação do Morro Santa Terezinha em Fortaleza: Risco Ambiental versus urbanização. **Geografia em Questão**, Fortaleza, n. 2, vol. 11, p. 41-62, 2018, p. 49).

deslocamento das pessoas vulneráveis de sua região para zonas periféricas das cidades²¹⁹.

Então, esses ocupantes decidiram sair da parte mais valorizada da região e subiram o morro para encontrar um habitat de onde não fossem removidos compulsoriamente e continuassem a viver onde entendiam que deveriam desenvolver suas vidas, não aceitando a promessa de uma vida melhor em local distinto de onde desejavam²²⁰. Assim, os pescadores e trabalhadores do porto subiram o morro para buscar o que acreditavam ser seu projeto de felicidade²²¹.

Nesse contexto, em 1980, o Poder Executivo Estadual edificou o conjunto²²² habitacional Morro Santa Terezinha, onde iniciou uma transformação de habitações de lona e madeira em lares de alvenaria. Em 1990, foi aberta uma malha viária que ligava a região ao restante da Cidade. A urbanização mudou o panorama da duna móvel em fixa, e alguns anos após o início do conjunto habitacional a duna já estava totalmente edificada, não havendo mais mobilidade em direção ao mar.

Percebeu-se que, apesar da tentativa de organização de um conjunto habitacional na década de 1980, desde a década de 1990 houve uma grande invasão social, em decorrência do apelo paisagístico somado à oportunidade de

²¹⁹ SARDINHA, T. S. S. **A política de remoção promovida pelas políticas habitacionais no município do Rio de Janeiro**. Curso de Especialista em Planejamento e Uso do Solo Urbano. Instituto de Pesquisa e planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2013, p. 9.

²²⁰ **Ulysses**, de Homero, também já transmitia na cultura grega a importância de se viver onde queria na medida em que não aceitou a proposta de Calipso para viver na Ilha, mas em viver na região em que entendia que estava seu projeto de felicidade “Melhor viver como mortal vivendo no lugar certo do que viver como imortal vivendo no lugar errado”.

²²¹ O primeiro, 1978 a 1995 (Figura 4), onde a área ocupada passou de 79,2 hectares (25 %) para 141,1 hectares (45 %), em virtude da reordenação do espaço litorâneo em Fortaleza, na década de 1980, marcada pela expansão das atividades turísticas no Estado do Ceará e pela segregação socioespacial na Capital. No segundo, ocorrido de 1995 a 2001 (Figura 5), quando a área ocupada passou de 141,1 hectares (45 %) para 211,2 hectares (67 %), persistiu o embate entre as questões sociais e ambientais, ou seja, o crescimento da pobreza e a falta de acesso “formal” à moradia, o que contribuiu para o aumento da favelização em espaço de ocupação não regulamentada. Avaliando o período 2001-2004 (Figura 6), observa-se uma continuidade da expansão da área antropizada, de 211,3 hectares (67,40%) para 219,7 hectares (70,1%), o que representa uma tendência de modificação do ambiente natural para implantação das construções urbanas. CARNEIRO, F. A evolução do uso e ocupação do campo de dunas do Morro Santa Terezinha, Fortaleza/CE. São Paulo, UNESP, **Geociências**, v. 32, n.1, p. 137-151, 2013, p. 144.

²²² Era o momento em que o turismo começava a produzir divisas para o Estado, marcando o início da construção de hotéis na Av. Beira Mar. O objetivo da criação do Conjunto Santa Terezinha era abrigar os moradores das favelas próximas ao bairro Mucuripe (Buraco da Jia, Olga Barroso, Alto da Saúde, Guabiru, Maceió, Lagoa do Coração, Morro do Teixeira, Beco da Corrente, Castro Monte e Baixo do Santana) e assim deixar a área livre para a nova demanda social que chegava ao local. CARNEIRO, F. A evolução do uso e ocupação do campo de dunas do Morro Santa Terezinha, Fortaleza/CE. São Paulo, UNESP, **Geociências**, v. 32, n.1, p. 137-151, 2013, p. 142).

emprego e renda no entorno do Morro Santa Terezinha, quando houve um acentuado e desordenado crescimento populacional.

Ainda nos anos de 1990, houve um incentivo do Município de Fortaleza para construir uma parede de contenção para evitar deslizamentos, e a construção de um mirante e uma praça, que teve um polo gastronômico²²³ na região. Com isso, houve uma forte valorização desse ponto territorial, de tal maneira que havia uma constante procura pela aquisição dos imóveis, e os moradores eram constantemente abordados com propostas de compra.²²⁴ A concentração de bares e restaurantes gerava uma demanda por empregos que proporcionava mais renda aos trabalhadores locais.

A desordenada ocupação, contudo, aliada à ausência de segurança pública, gerou grave dificuldade aos usuários da região, que, aos poucos, foi considerada um local inseguro e não mais recomendado aos turistas. Isso encerrou a fonte de renda de muitos moradores, o que acentuou o declínio econômico da região²²⁵.

Cabe mencionar que houve uma morosidade na resposta do Poder Público nessa situação de decadência. Apenas 15 anos depois de concluída uma série de obras para tentar revitalizar o Morro Santa Terezinha, contudo, esse hiato temporal e esse abandono de mais de uma década foram determinantes para o ponto turístico outrora pujante ser apenas uma saudosa lembrança para moradores mais antigos e seus últimos visitantes.

Assim, no ano de 2018, foi entregue uma série de obras realizadas em conjunto pelo Estado do Ceará e o Município de Fortaleza. As obras foram orçadas

²²³ Foto do mirante. Com pratos regiões era frequentado e a o turismo incentivado gerava emprego e renda. Em relação à morfologia e à altitude, o relevo do Morro Santa Terezinha apresenta cotas que variam de 5 até 70 m, com o farol do Mucuripe correspondendo ao ponto mais alto do morro. O mirante tinha uma altura considerável uma vista considerável da orla de Fortaleza.

²²⁴ O assédio aos moradores que resistem é tão grande que, segundo pesquisa feita pela Fundação Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza –PROAFA, cerca de 90 % de um total de 44 famílias consultadas já receberam proposta de compra de suas casas por pessoas que, invariavelmente pertencem à classe média alta de Fortaleza, sendo geralmente profissionais liberais bem situados em suas profissões. Não é com surpresa que se constata que, para quebrar as mais fortes resistências, alguns investidores já estejam até mesmo se utilizando de dólares. (RAMOS, L. C. Mucuripe: verticalização, mutações e resistências no espaço habitado. Fortaleza. Dissertação de Mestrado - Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará, Pós-Graduação, Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente 2003, p. 73-74).

²²⁵ O abandono do capital e de moradores de classe média reforçou o abandono estatal e municipal, acelerando o abandono de imóveis de uso comercial e a degradação do espaço público, que durante anos tornou-se ponto de consumo e comercialização de drogas, configurando-se em uma área problemática e estigmatizada para os moradores do Morro Santa Terezinha e para o imaginário de Fortaleza.

em 16 milhões de reais, de tal maneira que foram construídos muros de contenção²²⁶ para evitar os deslizamentos e equipamentos públicos de lazer para reforçar a identidade dos moradores locais. Soma-se, ainda, uma obra (escola profissionalizante²²⁷) realizada por uma empresa de capital aberto que tem instalações na proximidade (M. Dias Branco S.A).

Ressalte-se que o obra da companhia aberta é uma ação integrante da política ESG²²⁸ da empresa, em que demonstra para a comunidade em que atua seu compromisso social, à medida que teve a preocupação e a responsabilidade em capacitar os moradores da região para que procurem no mercado uma renda mais condizente para uma vida digna.

Deve-se mencionar que poucas companhias da região têm revelado alguma iniciativa nesse sentido, mesmo sendo a perspectiva da ESG um conceito integrante de muitos modelos de negócios.

Não obstante essas iniciativas terem ocorrido desde os anos de 1980 com a construção do conjunto habitacional, a realidade do Morro Santa Terezinha remonta aos índices de países africanos abaixo da linha do deserto do Saara, haja vista que o IDH do Bairro Vicente Pinzón era de 0,331²²⁹ e o índice GINI de 0,561²³⁰, isso pode ser correlacionado com a baixa qualidade de vida e o alto índice de criminalidade, atuação de crime organizado na região, que retira moradores de suas casas.

Como mencionado, Amartya Sen desenvolveu em sua pesquisa no Banco Mundial este Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), conforme abordado nas

²²⁶ Os muros de contenção escolhidos para a revitalização foram muros de gravidade do tipo Terramesh® verde, que é um sistema de terra armada, que permite a utilização de gramas e arbustos em sua face. O sistema é composto por malhas hexagonais de dupla torção que se associam a um paramento frontal em forma de caixa, muito similar aos muros de gabião, que formam por um único pano, que forma o reforço, a base, a face e a tampa do gabião, fabricados com arames em aço de elevada resistência à tração e baixos níveis de alongamento. A Figura 14 apresenta as especificações resumidas do Terramesh ®. O Terramesh System ® permite a construção de parâmetros externos escalonados (levemente inclinados em 6°) ou totalmente verticais, contando com diversas vantagens, entre elas: poder ser preenchido com solo sem exigência de granulometria específica, permeabilidade do paramento frontal, garantido eficiência da drenagem, e capacidade de inserção de vegetação para redução de possíveis impactos ambientais. ROCHA, S. L. S. **Análise das intervenções feitas para reabilitação de taludes no Morro Santa Terezinha – Fortaleza/CE.** Dissertação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2019, p. 29.

²²⁷ Figura 19.

²²⁸ ESG - *Environmental, Social and Governance*. Sigla que tem por perspectiva moderna de desenvolvimento de atividades com uma observância da governança ambiental, social e corporativa.

²²⁹ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-estudo-sobre-desenvolvimento-humano-por-bairro>. Estudo completo.

²³⁰ IPCE, 2022. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/04/Indicadores_Sociais_2019_.pdf>

seções acerca do desenvolvimento. Neste índice, Morro Santa Terezinha, integrante do bairro Vicente Pinzón, está equiparado aos países mais subdesenvolvidos (estádio inicial de desenvolvimento) da África, ao passo que o bairro vizinho - o Meireles - tem um IDH semelhante a países da Escandinávia, como a Noruega, *exempli gratia*.

Percebe-se que, mesmo com algumas iniciativas públicas e privadas, a realidade socioeconômica da região não foi alterada, e os índices, que nunca foram bons, continuam a piorar. Observa-se ainda que, apesar das referidas medidas e obras na região, não houve qualquer tutela significativa quanto à propriedade de indivíduos que ocupam as suas moradias há várias décadas, tampouco houve ainda uma melhoria significativa na infraestrutura, bem como o problema da segurança pública não tem tido avanços em soluções desde os anos de 1990.

Assim, o Morro Santa Terezinha é apenas mais um dos casos em que cerca de 187 mil moradias (IBGE, 2019)²³¹ em Fortaleza, vivendo em aglomerados urbanos subnormais, é um retrato de dezenas de milhões de brasileiros que vivem em situações semelhantes em ocupações desordenadas que tiveram pouca ou nenhuma medida política pública de desenvolvimento urbano efetivo, que em poucos casos conseguiram uma vida digna.

Portanto, o objeto do estudo é apenas um retrato do que aconteceu em todo o País, de como a falta de planejamento urbano impactou a vida de milhões de brasileiros que vivem em situações distantes daquela que foi prometida pelo constituinte na Constituição Federal; transformando a força normativa da Constituição em tábula rasa. Aponta-se que essas situações tiveram algumas causas relacionadas à própria história da ocupação de terras no Brasil.

4.1.2 O perfil dos ocupantes iniciais do Morro Santa Terezinha influenciados pela história da ocupação do interior do Ceará

Ante a situação da história recente do Morro Santa Terezinha, cabe investigar de onde esses ocupantes vieram e por qual razão eles migraram, o que contribuiu para que isso acontecesse. A relevância é entender a causa se está ainda presente na sociedade e qual seria a eventual solução.

²³¹ <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>

O histórico remoto da ocupação do solo cearense, como abordado, remonta à própria chegada dos europeus no Brasil. Como plano de ocupação e controle sobre a exploração no território do Brasil-Colônia, Portugal estabeleceu seu modelo de capitânicas hereditárias em que grandes faixas de latifúndios eram outorgadas a colonos portugueses para realizar a exploração, bem como defender a terra.

Na região do Estado do Ceará até o Estado de Pernambuco contam-se poucas capitânicas, algumas outorgas ainda hoje estão nos arquivos da Torre do Tombo, em Lisboa. O modelo no Brasil²³² não se desenvolveu como o esperado como já mencionado, contudo, em boa medida, conseguiu a manutenção das terras sob o domínio português, embora com a forte subjugação e violência de muitos indivíduos, como já relatado.

No Ceará, os portugueses atuaram em algumas regiões, inicialmente com um interesse econômico da pecuária ainda sob o regime das sesmarias, conforme relatado. Assim, como no restante do país, houve um incentivo ao latifúndio. Quando uma família detinha enormes porções de terra, a maior parte ficava sem nenhuma exploração. Esse modelo ficou vigente até sua revogação em 1822, e, após teve o chamado período de posses, por qualquer pessoa a trabalhar na terra. Isso ocorreu até o ano da Lei de Terras, em 1850, contudo, não houve alteração substancial de concentração de terras no País.

A referida Lei de Terras teve o intuito de arrecadar para o Estado todas as terras que não eram objeto de posse até aquele momento. Por isso é que se utiliza a expressão **terra devoluta**. Terras que não estavam sob a posse de particulares logo teriam devolvido seu domínio ao Estado.

Após esse período, houve o marco do Código Civil de 1916, desenvolvido por Clóvis Beviláqua, que teve inspiração no Projeto do Código Civil Alemão, estabelecendo a relevância do registro de imobiliário para constituição de direitos reais, exceção da usucapião e transmissão *causa mortis* em virtude do princípio da *saisine*²³³.

Em 1973, a Lei N. 6.015/1973 estabeleceu o fôlio real, seguindo inspiração alemã do cadastro real dos imóveis. Assim, Afrânio de Carvalho ensina

²³² Experiência em outros países das capitânicas hereditárias.

²³³ Princípio da *saisine*- explicar que o registro imobiliário tem o caráter de disponibilidade.

que houve uma mudança do modelo de transcrição para a matrícula em que a informação principal era o imóvel (fólio real²³⁴).

Cabe mencionar, novamente, a relevância do registro de imóveis para oferecer segurança jurídica às relações de direitos reais sobre os imóveis rurais. A utilização de um modelo reconhecido pelo Banco Mundial como um instrumento de desenvolvimento, ainda, 1850 com Lei N. 601, teve início com o registro de imóveis para se constituir hipoteca e garantir ao credor proteção ao crédito. O antigo modelo se utilizava de um marco de madeira que era cravado no imóvel, as chamadas tecas, assim, um imóvel dado em garantia. Percebe-se que o modelo tende a proteger o crédito e fomentar o desenvolvimento.

Desse modo, o modelo adotado consegue garantir segurança jurídica, não apenas ao crédito, mas, também, à própria propriedade. Cabe mencionar que o histórico da colonização de exploração, como demonstra Eduardo Galeano, na obra **As Veias Abertas da América Latina**, a distribuição de terras foi forjada com uma grande concentração de terras e exploração de mão de obra. Assim, muitos colonos e trabalhadores não encontraram um ambiente adequado para tentarem com dedicação e esforço lavrarem as próprias terras. Assim, o sistema registral é considerado um bom modelo, contudo, o processo de distribuição de terras foi inadequado.

Observou-se, assim, um modelo de casa grande e senzala²³⁵, ou seja, latifúndios de monocultura para atender às metrópoles e o poder central local em que uma herança de “figura feudal” substituía a vassalagem por escravidão. A tardia libertação dos escravos aponta para um modelo que funcionou até seu esgotamento. Não houve um ambiente de desenvolvimento das famílias, tampouco – repete-se não se observa qualquer tipo de distribuição de terras com as classes mais desfavorecidas.

Pode-se imaginar que a ausência de distribuição de terras durou até o século XX, contudo, mesmo no período pós-guerra, em que se buscou tutelar a

²³⁴ O fólio real ou sistema de matrícula surgiu no Brasil com o advento da Lei de Registro Público em 1973 sob a influência do sistema alemão, no qual se dá prioridade ao imóvel. Assim, cada imóvel tem matrícula (cadastro) e cada matrícula o imóvel. Esse sistema tem ofertado mais segurança jurídica aos imóveis brasileiros.

²³⁵ **Casa Grande Senzala** é um clássico da literatura brasileira, no qual Gilberto Freyre estuda as características da formação brasileira no que tange à colonização portuguesa, à sociedade rural e escravocrata.

dignidade humana, poderia haver mais políticas públicas efetivas de distribuição de terras, mas isso não ocorreu de forma adequada²³⁶.

Essa omissão ou despreparo de planejamento na zona rural gerou segunda omissão ou despreparo de planejamento na zona urbana. Por exemplo, não apenas a ausência de distribuição de terras, mas, ainda, os efeitos das secas impeliram uma grande peregrinação pela sobrevivência. Por exemplo, na famigerada seca de 1915²³⁷, muitas pessoas que residiam na região do sertão migraram para a Capital com vistas à sobrevivência.

O fluxo migratório foi tão intenso que as autoridades da Cidade, com receio da situação sob o pretexto de conter desordens, fizeram um “curral” de sertanejos. Pode-se dizer que houve uma separação compulsória dessas pessoas vulneráveis que buscavam água e alimento e foram remanejadas para regiões com cercas em algumas áreas da Cidade. O que aconteceu naquele momento foi um isolamento compulsório desses imigrantes sertanejos para que não causassem “tumultos” no seio da sociedade. Percebe-se que o que aconteceu aos sertanejos foi uma segregação obrigatória, semelhante a “campos de concentração”.

O Ente público, não somente, foi inerte no planejamento e execução para instalar adequadamente essas pessoas oriundas da zona rural, mas, também, contribuiu para um resultado desastroso. O historiador Frederico de Castro Neves, professor da Universidade Federal do Ceará, estima que milhares morreram no Estado em decorrência dessa “política pública” de segregação compulsória e esquecimento, o que resultou no óbito, por inanição, de muitas pessoas²³⁸.

Em período próximo aos acontecimentos narrados, Rui Barbosa falava que as pessoas só sabiam que o Estado existia quando chegava um fiscal de tributo na porta. Nesse sentido, os sertanejos “refugiados” da seca de 1915 só souberam que o Estado existia quando foram conduzidos e isolados para padecerem de fome nos “campos de concentração”.

Mesmo com essa situação narrada, nada foi alterado substancialmente, pois a zona rural continuava sem políticas efetivas de distribuição de terras nem

²³⁶ Em boa medida, a ausência de distribuição de terras desencadeou uma necessária distribuição de renda. Não se pode falar da relação necessária, ou seja, não se pode afirmar que se tivesse tido uma efetiva distribuição, fosse possível que houvesse ainda necessidade de distribuição de renda, contudo se pressupõem que a quantitativamente seria menor.

²³⁷ A cearense Rachel de Queiroz, em sua obra **O Quinze**, retrata a tragédia humana vivenciada, em decorrência dos efeitos da seca de 1915, que devastou o sertão nordestino.

²³⁸ NEVES, F. C. Curral dos Bárbaros: os Campos de Concentração no Ceará (1915 e 1032). **Revista Brasileira de História**, [s. l.], n. 29, v. 15, p. 93-122, 1994, p. 94.

apoio para o cultivo familiar. Nesse segmento, iniciou-se nos anos de 1950 um grande êxodo rural.

Observa-se que, no intervalo de poucas décadas, houve uma drástica alteração da ocupação da zona rural para a zona urbana. Novamente, a ausência de planejamento de política pública rural também permaneceu nas grandes cidades. Os sertanejos foram chegando, então, não sendo conduzidos para “currais dos bárbaros”, como diz o historiador Frederico de Castro Neves, que eram verdadeiros currais da morte, foram se alojando em locais em que aparentemente poderiam ter uma vida mais digna ou pelo menos uma subsistência - longe da escassez ou opressão histórica da zona rural.

Dessa maneira, os grandes centros e capitais do País, em sua maioria, foram sendo formados. A raiz do subdesenvolvimento dos morros encontra como uma das principais causas no histórico de concentração de terras rurais a forma violenta da colonização, bem como na ausência de uma política pública efetiva de distribuição de terras e apoio ao agronegócio familiar.

Essa falta de planejamento rural e urbana gerou assentamentos informais que não tem infraestrutura nem serviço público de qualidade, no Brasil. Segundo a Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional²³⁹, apenas 55% da população seria atendida com rede de esgoto. Seriam 114 milhões de pessoas, estimando-se que dezenas milhões de brasileiros não têm rede de esgoto. Não houve, ainda, planejamento escolar, hospitalar adequado em cada município. Percebe-se a ausência de qualificação profissional de indivíduos urbanos, o que se relaciona com o baixo nível de renda²⁴⁰ e de empreendedorismo nas últimas décadas.

Desse modo, os sertanejos não tiveram um acolhimento urbano, um encaminhamento para se qualificar profissionalmente e, portanto, se fixaram em aglomerados informais, muitas vezes com empregos informais e vivem na “cidade informal”. Assim, essas regiões ocupadas sem planejamento foram paulatinamente tomadas pela insegurança pública. Percebe-se que Fortaleza é uma cidade sem uma segurança pública adequada. Assim, os ocupantes dessas regiões submetidos

239

http://antigo.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERA_L_AE_SNIS_2021.pdf

²⁴⁰ IPECE (2020) indica que a renda *per capita* familiar no Ceará de 70% da população é de 450 reais. Na região do Morro Santa Terezinha, esse valor é de 350 reais.

a situações de vulnerabilidade sociais e econômicas ficam sujeitos a uma situação de constante insegurança pública.

Nessa linha, pode-se dizer que muitos desses indivíduos e suas gerações estão alheios ao ciclo de desenvolvimento da Cidade, excluídos das oportunidades sociais, deixando a vida sem dignidade, contrariamente ao disposto na Constituição Federal, ou até mesmo ficando mais sujeitos à conversão da influência do tráfico de drogas e dos diversos grupos criminosos.

Decerto, toda sociedade não conseguirá viver sem que se tenham notícias de criminalidade em seu seio. Tampouco se pode afastar da concepção que Cidades-Estados ou nações se digladiavam em todo o curso da história, causando mortes e destruição, entretanto, quando uma cidade é “atormentada” internamente, o problema, possivelmente, está na própria cidade.

O problema, apesar de ter seus efeitos de violência sentido com maior intensidade nos últimos anos, tem um histórico na perversa colonização que ocorreu nos primórdios Ceará, a construção fundiária criada com isso e o encaminhamento de irmãos sertanejos para morrerem de inanição em “campos de concentração”.

Aristóteles²⁴¹, em sua obra a **Política** - Livro II, indagava: se os indivíduos da cidade não são felizes, como pressupor que esta será? Nessa esteira, como pressupor que uma região que oprimiu e dizimou, historicamente, seus indivíduos e que na cidade produziu “campos de concentração” para sertanejos famintos e depois abandonaram as demais gerações de fluxos imigratórios a sua própria sorte, o que ocasionou em ocupações de madeira e lona por décadas, não se poderia esperar que o índice de criminalidade fosse comparado com cidades que têm um cuidado e respeito com seu próprio povo?

Portanto, o histórico remoto da ocupação do Morro Santa Terezinha se relaciona com a origem da colonização da zona rural do Ceará com a concentração de riqueza das terras rurais, com descaso e opressão de seres humanos, somando-se à ausência de fomento de um agronegócio familiar, o que acarretou o êxodo rural para Fortaleza em busca de uma sonhada vida digna de um ambiente com desenvolvimento comercial e industrial.

4.2 Ocupação desordenada do Morro Santa Terezinha e risco ambiental

²⁴¹ ARISTÓTELES. **A Política**. 7 ed. São Paulo: Atena, 1965, LIVRO II.

O Morro Santa Terezinha é considerado uma área de risco pela Defesa Civil do Estado do Ceará, onde há 800 famílias que vivem na encosta do morro em sob perigo de deslizamento, apesar de algumas obras que já foram feitas²⁴².

Assim, essa região é uma das 89 áreas que necessitam de mais atenção em decorrência de riscos de deslizamentos nos períodos e chuvas²⁴³. É classificada como área tipologia da classe de riscos ambientais. Os Estados Unidos têm uma descrição para esse tipo de situação no **U.S. Geological Survey — USGS — National Landslide Information Center-NLIC**²⁴⁴. Desse modo, trata-se de uma ruptura da superfície que pode propiciar a possibilidade de deslizamento de solo e de rochas.

Em decorrência de ser uma duna urbanizada, pode-se observar que, atualmente, há em muitos pontos uma declividade acentuada²⁴⁵ e as construções não foram elaboradas de forma técnica adequada em decorrência do imprevisto e da baixa renda da ocupação que aconteceu. As vias²⁴⁶ também foram construídas sem o planejamento necessário e contribuem para o aumento do risco. Logo, ocorreram nas últimas décadas deslizamentos e desabamentos na região, apesar de algumas obras que foram realizadas no período.

²⁴² SANTOS, J. M.; PAULA, D. P. Processo histórico de ocupação do Morro Santa Terezinha em Fortaleza: Risco Ambiental versus urbanização. **Geografia em Questão**, Fortaleza, n. 2, vol. 11, p. 41-62, 2018, p. 52.

²⁴³ O município de Fortaleza apresenta clima do tipo Aw'- tropical chuvoso quente-úmido, com amplitude térmica média de 26,9 °C e dois períodos distintos, o chuvoso e o de estiagem (KOPPEN, 1948). Conforme os dados fornecidos pela Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME, 2008), nos últimos 35 anos (1974 a 2008), os valores médios da pluviometria mensal variaram entre o mínimo de 11,2 mm em novembro e o máximo de 360,3 mm em abril, e indicam que os meses de maiores precipitações variam de fevereiro a junho. A temperatura média de Fortaleza situa-se na faixa de 27,5 °C (máxima) a 26,0 °C (mínima).

²⁴⁴ Deslizamento é um movimento de descida de rocha, solo, ou ambos, em declive, que ocorre na ruptura de uma superfície — ruptura curva (escorregamento rotacional) ou ruptura plana (escorregamento translacional) — na qual a maior parte do material move-se como uma massa coerente ou semicoerente, com pequena deformação interna. (HIGHLAND, L. M.; BOBROWSKY, P. The landslide handbook – A guide to understanding landslides: Reston, Virginia, U.S. **Geological Survey Circular 1325**, 2008, p. 7).

²⁴⁵ As áreas do tipo III, com inclinações entre 8% e 14%, têm sua estabilidade comprometida pela presença de edificações de baixo padrão construtivo e sanitário e apresentam ameaça de deslocamento lento de massa de areia. Já as áreas do tipo IV, com declividades que vão de 14% a 41%, não deveriam ser ocupadas em vista dos riscos de deslizamentos associados à instabilidade das encostas e a constituição arenosa do terreno (ausência de coesão) em condições de alta declividade.

²⁴⁶ São muito de áreas pavimentadas (ruas e calçamentos), que cortam o morro na vertical ao invés de acompanhar as curvas de níveis e a impermeabilização do solo nas encostas, que acelera a velocidade de descida da água e colocam a área em risco de deslizamentos.

Pode-se relatar que, no ano de 2015, fortes chuvas causaram significativos deslizamentos, de tal maneira que a avenida principal e o trilho da obra de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) ficaram interditados. Esse ano foi um dos maiores relatos de deslizamento. Nos anos seguintes, houve uma requalificação da área, tendo sido realizada uma obra conjunta do Estado do Ceará e do Município para impedir deslizamentos na encosta, bem como foram construídos equipamentos públicos.

Portanto, essa síntese é um retrato da ocupação desordenada do litoral brasileiro, onde, muitas vezes, foram ocupadas e urbanizadas regiões de dunas geologicamente mais propícias a erosões e a deslizamentos. Diversas dessas ocupações, boa parte das habitações, foram construídas pelos próprios moradores que não detinham conhecimento técnico para construções sobre essas características geológicas.

4.3 Ocupação desordenada do Morro Santa Terezinha e contexto das moradias

Após a verificação da origem do Morro Santa Terezinha, deve-se verificar o contexto das suas moradias. A moradia sempre foi observada como o ambiente em que o ser humano pode se desenvolver juntamente à sua família, onde vai viver os momentos singelos e de grande significância da vida – intuitivamente, um ambiente a ser propiciado e tutelado.

Nessa concepção, no cenário pós-guerra, se buscava tutelar a dignidade humana como um valor-fonte, ou seja, como um fim em si mesmo. Assim, seja por uma base filosófica neotomista ou neokantiana, buscou-se proteger o ser humano em todas as suas dimensões para que se evitasse o retorno de situações como que ocorridas na Segunda Guerra Mundial, quando houve a banalidade do mal. Foram atrocidades vividas, marcadas por guerras e mortes em diversos continentes.

Nessa linha, de tutela do ser humano e de criação de um ambiente propício para o seu desenvolvimento sadio, foi que se buscou elaborar atos normativos internacionais que propiciassem a moradia para que o indivíduo ou grupo familiar tivesse uma base necessária para o desenvolvimento de seu projeto de vida e “busca pela felicidade”. Nesse contexto, o Estado Brasileiro foi signatário de compromissos internacionais e, por meio de emenda constitucional, elevou o direito

à moradia como um direito fundamental de segunda dimensão no artigo 6º, *caput* da Constituição Federal de 1988.

O mero compromisso internacional, no entanto, ou a simples previsão constitucional, por si, não concretiza direitos. Pode ocorrer o que Paulo Bonavides²⁴⁷ chama de *erosão constitucional* que se tem observado nos modernos Estados Democráticos de Direito,

Embora tenha ocorrido uma evolução na cultura e nas promessas constitucionais primeiro com as constituições liberais (americana e francesa), depois com as constituições do Estado Social (Constituição de Weimar e a Constituição Mexicana) e após a Segunda Guerra Mundial as constituições do Estado Democrático de Direito (Constituição de Bonn, Constituição Portuguesa, Constituição Espanhola e Constituição brasileira de 1988), com a previsão da dignidade da pessoa humana, de direitos fundamentais e de promessas constitucionais de uma transformação da realidade social como diz Konrad Hesse²⁴⁸ em que a força normativa da constituição deve ser observada e deve concretizar direito na realidade²⁴⁹. Muitas dessas promessas ainda não foram cumpridas.

Conforme ensino de Lênio Streck²⁵⁰, embora haja todo esse contexto de previsão de direitos constitucionais no Estado Democrático de Direito, entre eles o direito à moradia, no artigo 6º da Constituição, o que se tem observado são promessas não cumpridas, pois há na verdade um déficit habitacional considerável. Agrava-se a situação, ao se perceber que a Constituição Federal de 1988, consoante Ingo Sarlet²⁵¹, foi uma lei fundamental que abrigou uma grande quantidade de direitos sociais. Embora diversos Estados considerados sociais não tenham feito menção a tantos direitos sociais, estes Estados, mesmo sem tanta previsão de direitos sociais em suas constituições, podem ser considerados muito mais desenvolvidos do que o Estado Social brasileiro, na medida em que diversos países desenvolvidos tem um déficit habitacional relativamente pequeno.

Percebe-se que, embora haja uma preocupação formal com direito à moradia, não há uma concretização desse direito fundamental. A despeito de um

²⁴⁷ BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 194.

²⁴⁸ HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 24.

²⁴⁹ MÜLLER, F. **Teoria estruturante do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 80.

²⁵⁰ STRECK, L. L. Por que a discricionariedade é um grave problema para Ronald Dworkin e não para Robert Alexy. **Revista Direito e Práxis**, [s. l.], n. 7, v. 4, p. 343-367, 2013, p. 250.

²⁵¹ SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 289.

movimento global para o fomento a construção de moradias, em diversos lugares no Brasil, como no Morro Santa Terezinha, esse estímulo ainda não gerou os resultados desejados.

No mundo, após a Segunda Grande Guerra, o modelo capitalista americano de consumo de massa foi expandido, contudo, em 1960, houve uma crise do modelo do fordismo, que possibilitou que o crédito fosse utilizado em outras áreas como nos países em desenvolvimento para serem empregados em infraestrutura, meios de produção e indústria de países periféricos. Essa expansão em busca de novos mercados, mão de obra e insumos baratos foi chamada, por Lipietz, de Fordismo Periférico. Nesse movimento por mercados externos houve considerável investimento e um movimento de internacionalização de empresas.

Nesse cenário, o Brasil viveu o chamado “milagre econômico”, em que houve intenso ciclo de expansão da economia. Alterando a indústria e o comércio de bens e serviços, conseqüentemente, houve maior oferta de emprego em grandes centros urbanos, o que levou por sua vez a um forte êxodo rural e a um acentuado processo de urbanização. Nesse período, observaram-se três agentes atuantes no mercado imobiliário: os proprietários fundiários, os agentes imobiliários e o Estado. Embora o Estado buscasse participar de forma atuante desse processo, o parcelamento do solo urbano ocorreu de forma desordenada, como foi retratado no caso da ocupação do Morro Santa Terezinha.

Assim, loteamentos e desmembramentos foram realizados sem oferecer aos adquirentes dos lotes uma infraestrutura nem serviços públicos. De tal maneira, no projeto do marco do Saneamento Básico, a Lei N. 14.026/2020, estimou-se, segundo a Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional²⁵², que apenas 55% da população seria atendida com rede de esgoto - 114 milhões de pessoas. Estima-se que dezenas milhões de brasileiros não têm rede de esgoto. Ou seja, a ausência de planejamento desse período ainda está sendo solucionada décadas depois do início desse movimento.

Não houve, contudo, uma inércia do Estado nesse processo. Nos anos de 1960, foram criados o Serfhou e o Banco Nacional de Habitação (BNH), cuja

252

http://antigo.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2021.pdf

finalidade²⁵³ era coordenar a política pública; fomentar a criação de casas populares; estimular linhas de crédito habitacionais; incrementar o investimento na construção civil e eliminar as favelas.

O Morro Santa Terezinha não estava alheio a esse processo que remonta a um movimento mundial. Assim, o Banco Nacional de Habitação e o Estado do Ceará construíram o Conjunto Habitacional Morro Santa Terezinha, em 1980. Foram 1.022 habitações, numa área de 20 hectares para atender os seus moradores, que tinham uma renda de 1,5 salário-mínimo. A obra beneficiou 2.640 habitantes e teve por finalidade também eliminar algumas favelas da região, tais como: Morro do Teixeira, Buraco da Jia e Maceió.

Observa-se, 40 anos após essa intenção do BNH, que houve um aumento considerável da ocupação, e a demanda por moradia continuou dinâmica desde o início do Morro Santa Terezinha. Atualmente, em todo o bairro Vicente Pinzón, possui perto de 50 mil moradores²⁵⁴. Portanto, a baixa renda dos moradores não é suficiente para a aquisição de construção de casas que propicie dignidade de vida. Assim, o que se percebeu nas últimas décadas foi que os espaços públicos do referido conjunto foram ocupados e que houve construções verticais (lajes) das habitações originárias, além de aglomerados informais precários (subnormais).

Assim, a política habitacional prevista em acordos internacionais e elevada a *status* de direito fundamental foi implementada de forma insuficiente, de modo que o Morro Santa Terezinha é um retrato de um Estado Social brasileiro inadequado, insuficiente e inacabado; uma promessa constitucional, que aponta para o que Bonavides chama de **Erosão Constitucional**, que acarretou uma erosão não jurídica, porém geológica, na encosta do Morro Santa Terezinha com os seus deslizamentos no ano de 2015.

A referida região é um espelho do que ocorre na cidade de Fortaleza. Portanto, essa situação de déficit habitacional não é apenas específica deste morro, mas diversas regiões são semelhantes. A desorganização da ocupação propiciou um ambiente com violência na ocupação, pois moradores iniciais do conjunto perderam terra nesse processo. Atualmente, existe uma queixa sobre a violência e o tráfico de drogas.

²⁵³ GOMES, R. C. C.; SILVA, V. P. Política Habitacional e Urbanização no Brasil. **Scripta Nova**. Revista electrónica de geografía y ciencias Sociales, Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. 7, n.146, 2003, p. 5.

²⁵⁴ <https://simda.sms.fortaleza.ce.gov.br/simda/populacao/faixa>

Essa desorganização é sentida não apenas na violência e na falta de serviço público adequado de educação e de saúde, mas mesmo outros direitos com *status* constitucional, também, não são observados e tampouco tem nenhuma previsão de mudança. Citam-se como o direito de acessibilidade, os deficientes não conseguem se locomover, sendo propelidos a ficar em casa como se vivessem um isolamento social permanente. Os relatos²⁵⁵ são de que, se um indivíduo utiliza uma cadeira de rodas no Morro Santa Terezinha, a cada dois anos, ele tem que trocá-la uma vez que não há passeios (calçadas) adequados, sendo necessário dividir o espaço com os automóveis nas vias. Os postes são instalados em locais inadequados e o lixo dificulta o acesso.

Nesse segmento, a acessibilidade, prevista como um direito constitucional, é um direito de que não se tem nenhuma previsão de ser concretizado no Morro Santa Terezinha. Houve a construção de um elevador na encosta, contudo, há sinais de uma espécie parecida com um *greenwashing*²⁵⁶ urbanístico, uma vez que todo o restante do território é praticamente inviável para deficientes físicos. O direito à cidade deve ser vivenciado por todo o espaço público não podendo ser um instrumento que acrescenta dor naquele tem o direito de se locomover e precisa de acessibilidade.

Dessa maneira, a mobilidade e a acessibilidade, com um desdobramento do direito de ir e vir, faz parte da dignidade humana que quer vivenciar experiências pessoais e profissionais todos os dias na Cidade. O acesso à malha viária do restante da Cidade também nunca foi planejado.

Desde o momento em que foi construída a Avenida Beira-mar, muitos moradores do entorno foram compelidos a se mudar ou a subir o morro. Com isso, a acessibilidade tornou-se um grande desafio para esses moradores. As ocupações

²⁵⁵ Esse depoimento revela uma realidade difícil e distante do reconhecimento dos direitos do deficiente adquiridos ao longo das duas últimas décadas. Dessa forma, na discussão da cidadania e na perspectiva de criar essas condições de acesso, apresenta-se a visibilidade, pela qual a comunidade pode construir conjuntamente novas práticas, criando soluções e melhorando inclusive sua articulação interna. Não é uma questão interessante apenas às pessoas com deficiência, mas a todos os moradores. Uma estratégia para criação de condições mínimas de circulação e segurança nos percursos urbanos. Essa é uma discussão ao nível da ordem próxima, onde as relações se estabelecem segundo sua cultura e experiência (MAMEDE, L. C. **Visitabilidade-vivenciabilidade em assentamentos informais**: um estudo da acessibilidade de percursos urbanos no Conjunto Santa Terezinha, em Fortaleza-CE. Dissertação Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2011, p. 82).

²⁵⁶ Conceito de *greenwashing* consiste numa simulação ou induzimento equivocado de uma perspectiva de sustentabilidade, induzindo ao erro os indivíduos que esperam uma determinada postura mais coerente com o meio ambiente.

precárias foram dificultando o acesso das vias da região com a malha viária, a declividade inerente à região de duna também não foi atenuada, o que dificulta ainda mais a mobilidade.

Assim, a morfologia da estrutura urbana do Morro Santa Terezinha não favorece a acessibilidade: o ponto mais alto, uma área de 20 hectares doada pela Fundação do Serviço Social de Fortaleza para construção do conjunto que originalmente tinha lotes com uma área de 110 m², que foram desconfigurados com o tempo, tornando em lotes irregulares de construções verticais – inclusive, as áreas de passeios (calçadas) foram invadidas.

Os passeios não seguiram o padrão referencial da NBR 9050 do ano de 1986, uma vez que a obra do conjunto remonta ao final de 1979, mas nenhuma melhoria foi feita nesse sentido nos anos seguintes, tampouco a atualização da NBR 9050²⁵⁷, feita em 2004, também não foi aplicada. Pode-se dizer que o nível civilizatório urbanístico é observado, entre outros elementos, nos passeios, percebendo-se que países europeus, mesmo em cidades pequenas, têm uma significativa preocupação com os passeios e sua acessibilidade.

Dessa maneira, não se vislumbra a aplicação da norma técnica da ABNT para os passeios livres com as medidas adequadas para o fluxo de pessoas e para acessibilidade para aquelas com mobilidade reduzida, tampouco a aplicação da legislação que trata de passeios para Áreas de Interesse Social, pois em muitos trechos sequer existe passeio.

Portanto, entende-se que a ausência²⁵⁸ da ação estatal permanente favoreceu essa proliferação desordenada no Conjunto, haja vista que, além do

²⁵⁷ 6.10.5 Interferências na faixa livre. As faixas livres devem ser completamente desobstruídas e isentas de interferências, tais como vegetação, mobiliário urbano, equipamentos de infraestrutura urbana aflorados (postes, armários de equipamentos, e outros), orlas de árvores e jardineiras, rebaixamentos para acesso de veículos, bem como qualquer outro tipo de interferência ou obstáculo que reduza a largura da faixa livre. Eventuais obstáculos aéreos, tais como marquises, faixas e placas de identificação, toldos, luminosos, vegetação e outros, devem se localizar a uma altura superior a 2,10m. 6.10.8 Dimensionamento das faixas livres. Admite-se que a faixa livre possa absorver com conforto um fluxo de tráfego de 25 pedestres por minuto, em ambos os sentidos, a cada metro de largura. Para determinação da largura da faixa livre em função do fluxo de pedestres, utiliza-se a seguinte equação: $L = F/K + \sum i \geq 1,20$ Onde: L é a largura da faixa livre; F é o fluxo de pedestres estimado ou medido nos horários de pico (pedestres por minuto por metro); K = 25 pedestres por minuto; $\sum i$ é o somatório dos valores adicionais relativos aos fatores de impedância. Os valores adicionais relativos a fatores de impedância (i) são: a) 0,45 m junto a vitrines ou comércio no alinhamento; b) 0,25 m junto a mobiliário urbano; c) 0,25 m junto à entrada de edificações no alinhamento. (ABNT NBR 9050, p. 55-56).

²⁵⁸ Observa-se que há não somente um atraso na implantação do conjunto, mas a ausência de acompanhamento de seu desenvolvimento. Após a sua implantação, em média a cada dez anos, se realiza alguma obra mais superficial, sem tanto impacto urbanístico e na qualidade de vida dos

défice habitacional, havia um forte défice de educação e de esclarecimento das pessoas²⁵⁹. Assim, consoante a socióloga Carla Calvet, não se pode culpar a própria vítima²⁶⁰ pela sua falta de informação, o que prejudica a própria comunidade.

4.4 Ocupação desordenada do Morro Santa Terezinha e problemas no desenvolvimento econômico com reflexos na baixa renda

A renda média da maioria dos habitantes da região em análise é de até dois salários-mínimos por mês, contudo, se for verificada a renda mensal *per capita* familiar, esta é de 939 reais na Capital e de 425 reais no restante do Estado, contudo regiões pobres na Capital teriam um valor semelhante ao do Ceará, de 499 reais por pessoa²⁶¹. Em se considerando as áreas de extrema pobreza, esse valor pode ser ainda mais baixo. Percebe-se que o valor da renda é condicionante para as preferências das pessoas sob a óptica da microeconomia.

A Economia é uma ciência recente, que estuda em certo sentido a escolha do homem diante de recursos escassos. Ou seja, não tem como objeto de estudo apenas as finanças de investimentos ou a análise de agregados macroeconômicos, tais como PIB, taxa de juros e emprego. A ciência econômica estuda diversas escolhas que o indivíduo possa fazer diante de situações limitadas ou limitáveis; tais como as recentes pesquisas estatísticas de escolha de parceiros

moradores.

²⁵⁹ Segundo Carla Calvet, socióloga da equipe de implantação do conjunto, “as pessoas foram ensinadas inclusive a utilizar o vaso sanitário, que no começo a gente chegava às casas e as pessoas não sabiam pra quê servia, botavam flores...” A população participou da elaboração do projeto, expondo suas necessidades e participando ativamente do devir do Santa Terezinha. (MAMEDE, L. C. **Visitabilidade-vivenciabilidade em assentamentos informais**: um estudo da acessibilidade de percursos urbanos no Conjunto Santa Terezinha, em Fortaleza-CE. Dissertação Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2011, p. 98).

²⁶⁰ No que tange a culpar as vítimas, cabe mencionar o relato de Monteiro Lobato sobre o seu personagem Jeca Tatu. O conhecido autor reconheceu que Jeca Tatu (símbolo de um país agrário, pobre e injusto) se trata, na verdade, do retrato do descaso estatal, que não ofereceu educação e ambiente com saneamento básico adequado. Assim, não se podia exigir do Jeca Tatu aquilo que ele não tinha. Monteiro Lobato reconheceu que o preconceito ("Pobre Jeca tatu! Como és bonito no romance e feio na realidade") a Jeca Tatu era um desconhecimento do contexto desfavorável e do descaso Estatal em que ele se encontrava ("Há no Jeca uma mudança contínua, que evolui de acordo com a conscientização de Lobato a respeito das péssimas condições de vida do povo. Jeca é um símbolo, ele encarna o trabalhador brasileiro, sempre no lado mais frágil na luta de classes", explica Marcia Camargos, pós-doutora em História pela USP).

²⁶¹ IPCE, 2022. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/04/Indicadores_Sociais_2019_.pdf>.

amorosos ou a curva de durabilidade dessas relações; assim, há um amplo objeto de pesquisa na economia.

Ante o amplo conjunto de matérias na Economia que tende a ser dividida academicamente em micro e macroeconomia, existe, ainda, o estudo sobre a renda, o indivíduo e suas escolhas na cesta de consumo, tais como: alimentação, moradia, estudos, lazer etc. A renda juntamente com o crédito tem uma considerável influência sobre os bens de consumo que serão escolhidos. Assim, a microeconomia tem um segmento chamado restrição orçamentária que irá analisar as possibilidades de consumo presente ou de consumo futuro ou de investimento.

A Teoria da Restrição Orçamentária pode ser observada no plano cartesiano, em que indica as preferências que o indivíduo pode ter em razão da sua renda. Os economistas demonstram que um choque de incremento de renda tende a deixar o indivíduo mais propenso ao consumo, assim demonstrando o grau de utilidade, a eficiência e o ponto ótimo da renda e do consumo.

Alguns desses termos da Teoria mencionada foram retirados dessa parte da microeconomia e respaldam muitas teorias de outras ciências. Das considerações dos referidos economistas, percebeu-se que, em regra, quando se tem um incremento de renda, a demanda pelo consumo tende a aumentar. Por exemplo, se há um determinado bem de consumo considerado normal e caso haja um aumento da renda disponível, presume-se que tende a haver um aumento no consumo desse bem para se buscar mais satisfação e aumentar o grau de utilidade até o ponto ótimo.

Foi observado, entretanto, que isso não era verdade para algumas situações, citando-se os casos dos bens chamados **inferiores**. Quando há um aumento da renda, na verdade, o consumo desses bens diminui. Um exemplo clássico indicado é a carne de terceira. Quando o indivíduo que cotidianamente consome uma carne de terceira recebe um acréscimo de renda, ele deixa de comprar esse bem inferior e tende a comprar um bem normal, por exemplo, uma carne com melhor qualidade, mesmo que com um custo maior. Alguns outros bens inferiores que podem ser citados são restaurantes populares, bebidas alcoólicas mais baratas, planos de aparelho celular pré-pagos.

Esse conceito econômico de bem inferior pode ser aplicado nas habitações irregulares do Morro Santa Terezinha, uma vez que as habitações, apesar de existir uma posse, têm um valor econômico apreciável baixo, estão

sujeitas, ainda, a um mercado livre de aquisição e de venda. Pode-se utilizar a amostra de quase dez mil moradias como um bem imóvel, apesar de não serem em sua maioria regularizados, portanto, não uma propriedade registrada (Art. 1.245 do Código Civil), havendo apenas uma posse de valor econômico²⁶².

Essas moradias no contexto atual do Morro Santa Terezinha podem ser consideradas como bens inferiores (não em seu aspecto arquitetônico, mas no conceito da microeconomia). No caso de um choque de renda, não tende a aumentar a demanda dos moradores pelas habitações irregulares, mas há uma menor demanda por esses imóveis, uma vez que a preferência recai sobre imóveis em que não haja um receio de perda do bem, portanto, os imóveis regularizados.

Cabe mencionar um estudo realizado no qual foi observado que as habitações informais não tinham nenhum “investimento” ou maior zelo em sua estrutura²⁶³, ou seja, os imóveis estavam com uma estrutura precária, contudo dentro da moradia havia bens móveis como eletrodomésticos com um valor maior. Ou seja, a disponibilidade de renda era mais utilizada em aquisição de bens móveis, uma vez que o imóvel não oferecia segurança jurídica, assim podia haver um esbulho ou algo que afastasse o morador daquele imóvel. Diante dessa insegurança, de forma intuitiva, se entendia que não era razoável gastar recursos com a estrutura da casa, sendo melhor utilizar para adquirir bens móveis que em uma situação de esbulho podiam ser levados com maior facilidade.

Essas pesquisadoras retornaram às comunidades observadas e, após um processo de regularização fundiária, perceberam uma mudança de comportamento e de consumo. Após a aquisição da propriedade jurídica dos bens imóveis, diversos moradores venderam os bens móveis de alto valor e investiram na reestruturação da casa, fazendo laje, reparando tetos e fazendo banheiros de alvenaria. Ou seja, esse estudo indicou uma mudança de postura após a segurança de que os bens não seriam esbulhados, haja vista que estavam revestidos de segurança jurídica, e, além disso, houve uma valorização de aproximadamente 70%²⁶⁴ do valor do imóvel que antes era irregular.

²⁶² RESP N. 1.984.847 da terceira turma do Superior Tribunal de Justiça. Assim, a posse é vista como de valor econômico que incide Imposto de Transmissão causa mortis (ITCD) deve ser feito o lançamento desse bem.

²⁶³ Nessa pesquisa, relata-se que muitas casas tinham buracos em suas estruturas ou eram feitas de papelão e barro, enquanto no seu interior tinham eletrodomésticos modernos de maior valor.

²⁶⁴ ARISP. Disponível em: <<https://www.intranet.arisp.com.br/estatisticas>>. Registro de Imóveis. Disponível em: <<https://www.registrodeimoveis.org.br/portal-estatistico-registral>>.

Percebe-se que a insegurança jurídica condiciona o consumo, quando ocorre um incremento de renda, e talvez por falta de orientação jurídica ou de dificuldade na regularização, se busca um imóvel regularizado no qual se saberá que não se perderá esse imóvel. Com isso, indivíduos que detêm a posse de habitações informais, quando aumentam a sua renda, tendem a adquirir imóveis regularizados ou mesmo imóveis regularizados em outra região.

Dessa forma, as habitações informais tendem a ser observadas como um bem inferior na perspectiva da microeconomia, pois quanto maior a renda, menor sua demanda. Ou seja, no cenário de ciclo econômico expansivo com pleno emprego, maior renda e mais oferta de crédito, as habitações irregulares do Morro Santa Terezinha tendem a ser indesejadas diante das regularizações. Isso poderia ser bom, contudo, deve ser observado que já existe um déficit habitacional da quantidade de imóveis em relação à demanda do aumento populacional. Isso fica ainda potencializado com a política habitacional de se conceder créditos aos imóveis regularizados, o que ocasiona um acentuado declive na demanda das moradias irregulares compradas de forma parcelada no longo prazo.

Portanto, no cenário de melhora econômica no País, no qual há uma taxa SELIC do Banco Central do Brasil mais baixa, por consequência, há um estímulo na oferta do crédito e liquidez. No mercado, haveria também uma situação a ser resolvida sobre essas habitações que seriam indesejadas. Assim, revela que a Regularização Fundiária deve ser enfrentada em qualquer cenário econômico desde recessão a expansões econômicas, pois estes imóveis se tornam como bens inferiores que as pessoas não adquiririam ou investiriam neles, agravando o déficit habitacional, mesmo no cenário de expansão econômica. Por exemplo o censo do IBGE 2022 revelou que muitos imóveis estão vazios, vacância que pode decorrer de muitos motivos, entre os quais se aponta a irregularidade fundiária.

4.5 Atuação ineficiente do Estado para mudar a realidade do Morro Santa Terezinha

A propriedade é um instituto presente na maioria das comunidades humanas, seja de forma individual ou coletiva de algum grupo específico, mas os recursos materiais necessários à subsistência ou a utilidade dos seres humanos sempre estiveram presentes.

O direito de propriedade sob a óptica econômica é observado como uma alocação eficiente de recursos, forma de maximizar a eficiência de riquezas e o desenvolvimento humano. Observa-se que a Suprema Corte Americana entendeu em diversas ocasiões²⁶⁵ que o direito de exclusão é o essencial desse conjunto de direito (*bundle of rights*) que é a propriedade. A utilização pode ser de um indivíduo ou de um grupo específico, tendente a excluir outros dessa utilização ou desse potencial de uso.

Assim, a essência da propriedade é o direito de exclusão que, pela utilização de cada indivíduo, pretende aproveitar esse recurso e visa a dar eficiência a esses recursos aproveitáveis. Desse modo, a utilização do bem que afasta a utilização por outros revela que a propriedade carrega dentro de si a própria função social, esta se constituindo como um elemento interno da própria existência da propriedade, pois a exclusão dos outros reivindica a utilização eficiente daquela propriedade por seu titular.

Esse pensamento é retratado pelo professor Michael Heller em seu *paper The Tragedy of the Anti-Commons: Property in the transition from Marx to Markets* publicada na **Harvard Law Review**, na referência à tragédia dos *anti-baldios (tragedy of the anti-commons)*²⁶⁶.

Nessa vertente, o poder constituinte originário exige o cumprimento da função social da propriedade com o uso adequado e racional (Artigo 186, I da Constituição Federal de 1988). Elevou, ainda, a função social ao patamar de princípio da ordem econômica que, como ensina Robert Alexy, deve ser visto como um “mandado de otimização”. Portanto, pela força normativa da Constituição, a função social deve ser concretizada²⁶⁷ na realidade social brasileira para implementar os objetivos fundamentais da Carta Magna, garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades (artigo 3º, II e III da Constituição Federal).

Nesse sentido, a Regularização Fundiária Urbana, Lei N. 13.465/2017, contribui para ambos os objetivos fundamentais citados, pois, na medida em que possibilita o acesso à propriedade a milhões de brasileiros, permite, ainda, que, por meio dessa regularização, se possa criar facilidades econômicas que podem se

²⁶⁵ LORETTO, V. **Teleprompter Manhattan CATV Corp., 458 U.S. 419, 433 (1982)**, p. 374-394, 1994.

²⁶⁶ HELLER, M. *The Tragedy of the Anti-Commons: Property in the transition from Marx to Markets.* **Harvard Law Review**, Vol 111, N.3, 1998.

²⁶⁷ MÜLLER, F. **Teoria estruturante do Direito.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 231.

converter em liberdade e, conseqüentemente, em desenvolvimento. Dessa maneira, coopera para a redução da desigualdade estrutural do Brasil.

Nesse segmento, observa-se na propriedade produtiva um intitlamento necessário à liberdade. Desse modo, na medida em que a regularização fundiária possibilita a propriedade, ela garante não apenas a segurança jurídica da moradia, mas possibilita que haja uma distribuição mais igualitária da propriedade na sociedade. Essa distribuição igualitária pode gerar oportunidades produtivas para outras facilidades econômicas.

Dessa forma, o antigo ocupante (possuidor) será detentor de direitos reais resguardados juridicamente com uma publicidade de efeitos *erga omnes* por meio do respectivo registro imobiliário. As imediações do seu imóvel poderão receber equipamentos públicos e infraestrutura essenciais à sadia qualidade de vida e ao bem-estar de todos os moradores da região regularizada, tais como: drenagem de água pluvial, rede de água potável; coleta de esgoto e distribuição de energia elétrica.

Nesse sentido, o registro de seu título irá oferecer segurança jurídica e estabilidade quanto a sua situação consolidada, oponível contra toda a sociedade. Isso enseja uma valorização do seu imóvel e, segundo o Banco Mundial, essa valorização acrescenta em média 70% no valor do imóvel. Possibilita, assim, um aumento no valor dos ativos do mercado imobiliário daquele município, facilitando, portanto, a circulação de riqueza na economia, além de oferecer os direitos sucessórios para herdeiros e diminuir custos de transação²⁶⁸.

Ressalte-se, ainda, uma correlação, segundo o estudo de Bruno Becker, da função econômica do registro e o reflexo das garantias reais sobre as taxas de juros fixadas no mercado²⁶⁹. Nessa perspectiva, o registro imobiliário propicia um juro mais baixo, o que fomenta o consumo e a produção. Assim, sistematicamente, se contribui para o desenvolvimento nacional, artigo 3º, II da Constituição Federal de 1988.

Nesse diapasão, o intuito do Poder Público em atender a função social da propriedade urbana, bem como o estabelecido no plano diretor, há uma tentativa de

²⁶⁸ ANDRADE, M. I. T. **Direitos de propriedade e renda pessoal**: um estudo de caso das comunidades do Caju. Rio de Janeiro: BNDES, 2006, p. 264.

²⁶⁹ BECKER, B. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 35, n. 72, p. 17-126, 2012, p. 61.

ajuste para incorporar a cidade informal à cidade formal. Percebe-se que um dos maiores incentivadores da cidade informal é o próprio poder público, na medida em que não consegue atender a demanda das moradias do aumento populacional e seus fluxos imigratórios, além de fazer exigências ao mercado imobiliário que aumenta o custo significativamente do acesso à aquisição de um lote nos loteamentos urbanos - exigências estabelecidas na Lei N. 6.766/1979 que deveriam não apenas trazer ordem e planejamento ao parcelamento do solo. Assim, o mercado imobiliário não é voltado para o público de baixa renda.

A regulamentação do setor de parcelamento é necessária, contudo, o modelo adotado aumentou muito o valor do lote. Como resposta à regulamentação estabelecida, os agentes econômicos imobiliários elaboram produtos que têm como público-alvo a classe média, tornando inacessível a aquisição de lotes por quem ganham até dois salários-mínimos. Um exemplo citado é o tamanho estabelecido do lote mínimo de 125 metros quadrados, metragem que nos grandes centros urbanos numa localização próxima da dinâmica da cidade torna o valor do lote inacessível para a baixa renda.

Desse modo, a baixa renda tende a submeter a aquisições de alto risco de loteamento clandestinas em áreas invadidas ou sem nenhuma proteção jurídica, além de ser muito comum esse tipo de parcelamento ilegal em áreas de risco ambiental. Geralmente, esses empreendimentos clandestinos são realizados pela figura do “grileiro”²⁷⁰, que exige um pagamento parcelado no curto prazo.

Percebe-se que há uma severa crítica de que a cidade informal em sua boa medida é formada pelo próprio Poder Público, pois não consegue atender a demanda habitacional, não oferece o crédito adequado para a baixa renda nem estabelece uma regulamentação de que o mercado imobiliário possa gerar uma eficiência para ofertar produtos acessíveis à maioria da população, uma vez que a classe de baixa renda é maior parte da população brasileira. É diferente do que ocorre com países desenvolvidos, onde a maioria da população é classificada como de classe média.

Nessa concepção, como não há um planejamento adequado à baixa renda para a aquisição de lotes na cidade formal, a realidade faz com que haja

²⁷⁰ A figura da atividade ilegal da grilagem, recebeu esse nome, pois na atividade de falsificação de documentos que para aquisição de terras se utilizava, documentos falsificados e se colocava esse documento num ambiente fechado com grilos, essa manipulação fazia com o documento tivesse um aspecto de documento antigo e envelhecido.

aquisição de terrenos em áreas de duvidosa legalidade. Muitas vezes, o indivíduo não entende que o lote que está comprando não é da propriedade do vendedor e adquire de boa-fé com a aparência de que está fazendo um negócio jurídico de acordo com a legalidade.

Cabe mencionar, ainda, os casos de invasão de terrenos particulares, que em cinco anos o assento informal está consolidado com casas de alvenaria e com dezenas de famílias habitando na área. Nesses casos, a remoção já não se torna tão simples e há sérios problemas para a pacificação social da região. Não havendo a intenção do antigo proprietário em reintegrar o imóvel ou sendo improcedente a reintegração, caberia ao Poder Público como um Poder-Dever²⁷¹ da Administração Pública em regularizar esse imóvel.

Ressalte-se que o custo social da regularização é maior do que o custo de uma regulamentação adequada do mercado imobiliário e o planejamento adequado para o parcelamento do solo urbano para os adquirentes de baixa renda. Os ajustes urbanos da cidade informal para transformá-la em cidade formal e dessa maneira cumprir a Constituição Federal tem um custo de oportunidade desvantajoso para a Administração Pública.

O Morro Santa Terezinha foi uma invasão em decorrência de uma política tardia de remoção de moradores, que, para evitar serem levados a regiões periféricas da Cidade, decidiram subir o morro nos anos de 1960. Após isso, o Estado a cada dez anos tentava fazer algum ajuste urbanístico para sanar ou atenuar a situação, como foi mencionado. Em 1980, houve a construção do conjunto habitacional, mas a falta de planejamento e a regulação desvantajosa não impediram que a demanda por moradia nesta região aumentasse 400%.

Os próprios lotes iniciais do conjunto, bem como suas vias públicas, foram invadidos pela demanda interminável de pessoas com baixa renda. Assim, dez anos depois, houve uma nova qualificação da área que gerou o mencionado polo gastronômico nos anos de 1990, contudo, após uns anos, houve uma decadência do ambiente, que foi conquistada pela violência urbana e pelo tráfico de drogas. Na década seguinte, houve uma nova obra de requalificação do mirante, sem alcançar o objetivo desejado e, após deslizamentos em 2015, houve uma requalificação na

²⁷¹ Entendimento do STJ no RESP 1.164.893-SE.

entrada do Morro Santa Terezinha, mas que em nada alterou o contexto social e econômico do lugar.

Cabe mencionar, ainda, ajustes particulares, como da empresa M. Dias Branco, que tem operações próximas do Morro Santa Terezinha e também construiu uma infraestrutura de qualificação profissional como forma de demonstração de seu compromisso social com a região. Não obstante a boa intenção do projeto, ainda há muito o que ser transformado para que seus moradores gozem da dignidade humana tão esperada na região.

Nessa linha, devem ser observados dois projetos maiores que podem em parte contribuir para o desenvolvimento da região - adequação e expansão da infraestrutura de saneamento básico e Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social (REURB-S) significativa, que tende a regularizar boa parte da região com base na Lei N. 13.465/2017. Assim, esta REURB-S pode contribuir para o desenvolvimento do Morro Santa Terezinha, desenvolvimento que deve nortear a própria relação da dignidade humana, necessária no Estado Democrático de Direito brasileiro no atual patamar civilizatório.

4.6 Morro Santa Terezinha e a consequência da ausência de desenvolvimento humano e econômico em comparação com regiões desenvolvidas

O Índice de Gini, ou Coeficiente de Gini, resume o nível de desigualdade de uma região. Baseia-se na disparidade de renda dos percentuais de população, pois um país com uma distribuição perfeita de renda entre sua população teria um Índice de Gini igual a zero e um país em que toda a renda se concentrasse em um indivíduo teria um índice igual a um, como já mencionado. Assim, percebe-se que, tirando o Oriente Médio e a África do Sul, os maiores índices são da América Latina em que há uma desigualdade estrutural. Cita-se como exemplo uma distribuição mais igualitária na Europa, em especial, na Escandinávia, a Suécia, com um índice de 0,28. Nos Estados Unidos, percebe-se maior desigualdade de 0,39, enquanto o Brasil está entre os dez países mais desiguais. Em 2021, teve um dos piores índices do mundo, com 0,52, segundo o Banco Mundial²⁷².

²⁷² https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=false

Observa-se que essa grande desigualdade na distribuição de renda aponta para que muitas pessoas não usufruam da prosperidade desta Nação. A construção da riqueza está sendo canalizada para um pequeno percentual, de forma que isso pode trazer diversos problemas sociais e econômicos. Krugman associa a desigualdade extrema da América Latina com a instabilidade política, em decorrência das tensões entre uma minoria rica e o restante da população.

No Ceará, o Índice de Gini (0,561)²⁷³ aponta para uma das maiores desigualdades dentro de um país marcado pela desigualdade severa, o que traça um comportamento da própria população em sua dinâmica, relacionamentos, cultura, músicas, regiões, ambientes e marginalização. É a luta pela própria subsistência, o que pode ser observado no plano urbano, em especial, na Capital cearense, onde sertanejos buscam um polo de crescimento como forma de melhor qualidade de vida.

Assim, a ausência de desenvolvimento econômico em comparação às nações do norte do Planeta e a desigualdade de renda tem em boa medida sua causa na origem colonizadora predatória, ausência de uma condução adequada do Estado para o desenvolvimento econômico, inexistência de um projeto de infraestrutura e investimento, industrialização tardia, além da míngua de desenvolvimento e pesquisa, o que se soma à inadequada qualificação profissional. Com isso, a renda também tende a perpetuar a baixa qualificação pela próxima geração, como mencionado. Tornou-se um País profundamente dependente de exportação de *commodities* agrícolas, minerais, óleo e gás²⁷⁴ com uma indústria

²⁷³ IPCE, 2022. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/04/Indicadores_Sociais_2019_.pdf>

²⁷⁴ A dependência da exportação das *commodities* revela como o país fica refém da cotação dessas *commodities* no cenário internacional e cada vez que há um choque negativo nessas cotações o país adentra uma nova crise financeira (econômica-social) que se estende, geralmente, para uma crise política. Assim, continua dependente do crescimento asiático, em especial o chinês, que se tornou o maior parceiro comercial cuja demanda pelas *commodities* agrícolas e minerais do Brasil já equivale a um significativo percentual do PIB. Assim, o Brasil se tornou dependente da tecnologia estrangeira e não tem nenhuma perspectiva de alterar esse cenário. Enquanto, a nação tenta equilibrar suas contas públicas com taxas de juros altas, *overnight* e com risco soberano sem nenhuma perspectiva concreta de melhora profunda. O cenário macro fica menos favorável com um custo Brasil alto somado a uma imprevisibilidade jurídico-política que afugentam o investidor internacional (que tem preferido o Vietnã, o México e a Índia), adicionado a uma mão de obra pouco qualificada e um Estado ineficiente sem recursos para investimento em infraestrutura. Isso faz do país, uma nação que não se pode esperar grandes alterações de sua trajetória de desenvolvimento econômico e humano no curto prazo. Nessa pedra angular que a atual pesquisa se torna ainda mais relevante, não como um meio de salvar o cenário, mas como uma forma de atenuar o sofrido cenário social e econômico.

sem competitividade e sustentada por barreiras alfandegárias sem muito incentivo para pesquisa e inovação.

Neste círculo vicioso, tem sido um entrave ao pleno desenvolvimento das pessoas e assombrado por uma desigualdade social, o que pode ser observado na cidade de Fortaleza, pois, segundo o IBGE, em resultado preliminar do Censo de 2022 publicado em 2023, a população de Fortaleza é de 2.428.678 de pessoas, com 860.056 domicílios ocupados (IBGE, 2022), ao passo que o IBGE (2019), quanto aos aglomerados subnormais ocupados, estima que haja 187.167 domicílios²⁷⁵.

Thomas Piketty²⁷⁶ faz referência à gigantesca desigualdade brasileira, tanto na renda como no patrimônio, mencionando que o Brasil se assemelha à África do Sul e ao Oriente Médio, que são as geografias mais desiguais do mundo. A origem dessa desigualdade pode ter diferença em cada região, sendo atribuída ao histórico da colonização escravocrata no Brasil. O Economista francês entende que, entre os males sociais da baixa qualidade de vida para muitos indivíduos, a desigualdade atinge o próprio desenvolvimento econômico, porquanto concentra muito capital nas mãos de poucos que não necessariamente estão dispostos a empreender em novas atividades econômicas, investir em projetos, em pesquisas, bem como tomar riscos nesses novos empreendimentos na economia real.

Assim, há uma ineficiência, não somente, na distribuição de riquezas do País, como também no incentivo ao próprio desenvolvimento econômico. Existe perpetuação do modelo de desigualdade que não poderia ser superado no curto prazo pelo desenvolvimento natural, uma vez que esse é ineficiente.

Com isso, Piketty sugere algumas medidas, tais como: reforma agrária permanente²⁷⁷; política de necessária de renda básica²⁷⁸; reforma educacional e democracia mais participativa, entre outras medidas para combater a desigualdade que assola tantos países, inclusive o Brasil, além de uma reforma tributária mais progressiva²⁷⁹.

Nessa vertente, Piketty sugere alguns caminhos para atenuar a desigualdade e, ao mesmo tempo, fomentar o desenvolvimento. Seria por uma justiça social por meio de tributação progressiva, ou seja, uma tributação maior para

²⁷⁵ <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>

²⁷⁶ PIKETTY, T. **Capital e ideologia**, Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2020, p. 36.

²⁷⁷ PIKETTY, T. **Capital e ideologia**, Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2020, p. 978.

²⁷⁸ PIKETTY, T. **Capital e ideologia**, Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2020, 2014, p. 991.

²⁷⁹ PIKETTY, T. **Capital e ideologia**, Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2020, p. 975.

o grande patrimônio²⁸⁰ e na herança que não afetaria a baixa renda, mas reverteria para a população por meio de uma redistribuição ou serviços de qualidade que possam elevar a qualificação profissional, bem como a qualidade de vida das pessoas. Assim, uma redistribuição em forma de concretização de direitos fundamentais, em especial, para pessoas de baixa renda²⁸¹.

Assim, um percentual desse acréscimo no valor arrecadado seria, justamente, uma forma por meio da tributação progressiva alcançar aqueles que detêm maior patrimônio, que são uma pequena parcela da população. Dessa maneira, esse valor seria redistribuído²⁸², não somente, para custear atos gratuitos, mas podem ser ampliados em diversos serviços públicos, concretizando direitos fundamentais para boa parcela da população. Assim, atingiria a baixa renda no Estado cerca 70% da população e cumpriria a missão mencionada que Thomas Piketty trata sobre a justiça social por meio da tributação.

Com isso, a população de baixa renda não só terá acesso a direitos fundamentais como ficará com maior renda para usar em sua subsistência, porque, além de ter acesso gratuito a serviços de qualidade, pode aumentar sua cesta de consumo. Dessa forma, essa tributação progressiva e solidária se daria não em percentual para não atingir a baixa renda ou o pequeno patrimônio, mas por meio da base de cálculo progressiva.

Cita o autor como exemplo a tributação sobre *causa mortis* no Brasil, cujo limite seria 8%, enquanto, na Europa, esse valor pode superar a 30%. Explica o Economista francês que a tributação de renda e do patrimônio não trabalhado não deveria ser menor do que a tributação do patrimônio trabalhado, como seria o Imposto de Renda. Assim, a tributação sobre a herança deveria ter o intuito de diminuir a desigualdade, pois se devolveria à sociedade parte daquele patrimônio alcançado em vida para ser revertida a todos e não somente aos herdeiros. Serviria como forma de evitar a perpetuação da concentração de renda e que cada indivíduo se sentisse desafiado em sua vida com dedicação e esforço e contratando colaboradores, se for o caso, empreender para conquistar a própria fortuna, como ensina o ex-presidente americano Abraham Lincoln²⁸³.

²⁸⁰ PIKETTY, T. **Capital e ideologia**, Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2020, p. 970.

²⁸¹ ALEXY, R. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 528.

²⁸² PIKETTY, T. **Capital e ideologia**, Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2020, p. 973.

²⁸³ GUELZO, A. C. **Lincoln**. Porto Alegre: Ed. L&PM, 2010, p. 47.

Em diversos países, a desigualdade pode oscilar, em décadas diminuindo e em outras subindo. Economistas dizem que isso pode ocorrer não apenas pela oscilação da renda do indivíduo no tempo, e, no início de uma fase laboral, tende a ganhar menos, depois aumenta e, na aposentadoria, tende a ter um choque de renda negativa, bem como as oscilações próprias dos ciclos econômicos.

Indica-se que há uma tendência de maior aumento da desigualdade e concentração de riquezas nas últimas décadas, apontando como causa a demanda por tecnologia, em que se empregam pessoas mais qualificadas, ampliando a diferença salarial, o crescimento do comércio internacional. Assim, muitos trabalhos de produção que seriam atribuídos a trabalhadores com uma menor remuneração são produzidos em outros países. Esses produtos são importados, não havendo a necessidade de contratação de trabalhadores que teriam uma renda mais baixa; menciona, ainda, as grandes disparidades que setores da economia têm remunerado os indivíduos, por exemplo, aqueles que trabalham no setor financeiro de investimento ou como executivos nas corporações têm recebido um valor muito maior do que os que trabalham no setor de educação, mesmo que tenham o mesmo nível de escolaridade.

No Brasil, as últimas décadas têm sido de uma concentração de riqueza, ou seja, de um aumento na desigualdade. Seja no patrimônio, seja na renda, alguns dos fatores indicados podem ser atribuídos a esse aumento, mas pode ser incluída a herança histórica e estrutural que não possibilitou a qualificação de milhões de brasileiros, somada a uma industrialização tardia e localizada de forma mais intensa nas Regiões Sudeste e Sul do País, cabendo mencionar que a política monetária com períodos de alta inflação e a tributação regressiva intensificam essas desigualdades.

Assim, a ausência de um desenvolvimento maduro, somado a um Estado social incompleto, são fatores para que a desigualdade tenha uma ascensão no País. Certamente, o Estado do Bem-Estar alivia a desigualdade de renda, seja com programas antipobreza ou com programas de previdência social, o que traz benefícios a toda a sociedade, em especial para crianças que possam buscar se desenvolver no decorrer do tempo, mesmo que seus pais não tenham tido essa oportunidade.

Esses programas deveriam existir em todos os países, por exemplo, nos Estados Unidos, em 2015, os três maiores programas eram Previdência Social,

Medicare e *Medicaid*; além de outros menores, tais como: Assistência Temporária a Famílias Necessitadas, os cupons de alimentação, Renda Previdência Suplementar para Deficientes e o Crédito Tributário sobre Renda do Trabalho (EITC). Alguns têm o critério de renda e outros não. A maior parte do orçamento desses programas é para gastos, sem o critério de renda, no caso da Previdência Social.

Percebe-se que a maior economia do mundo, que tem um viés liberal, entende necessário amparar os mais necessitados, mesmo que por tempo limitado, para que todas as pessoas que estão sujeitas aos riscos de perder o emprego, saúde ou outros saibam que têm um amparo que possibilitará a reconstrução de suas vidas e retorno a uma qualidade e vida almejada. Portanto, deve haver uma preocupação com as inseguranças sociais, que revele um valor do indivíduo, retratado no princípio da dignidade humana. Segundo o economista Paul Krugman, o Brasil, em 2002, fez um dos projetos de distribuição de renda²⁸⁴ mais bem-sucedidos do mundo.

Assim, observa-se a necessidade do objetivo da Constituição em erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades. Não obstante os objetivos serem impostos pela força constitucional, além de ser louvável no plano ético aristotélico de se buscar um bem supremo a toda a coletividade na medida de auxilia os pobres, tutela as famílias em eventos econômicos, que causam grandes danos e garantem à saúde das pessoas. Isso não significa que haja um consenso na forma de se planejar e executar essa política pública.

As políticas públicas têm algumas fases²⁸⁵ como a compreensão do

²⁸⁴ O Brasil em 2002, ano em que Luiz Inácio Lula da Silva (conhecido como Lula) foi eleito presidente, era uma das sociedades mais desiguais do mundo. Continuava sendo um dos países mais desiguais do mundo em 2010, quando ele transferiu a faixa para sua sucessora Dilma Rousseff. Mas em 2010 era menos desigual e a pobreza era menor. E em sua luta contra a pobreza e a desigualdade o Brasil tornou-se um modelo internacional. Os Números são impressionantes. A figura 18-4 mostra a mudança de percentual na renda real para diferentes décimos da população brasileira em 2001 a 2008. Como se vê, houve ganhos consideráveis para os 10% mais pobres, e o movimento geral foi claramente no sentido de maior desigualdade. Como os brasileiros fizeram isso? Um fator-chave foi o novo programa conhecido como Bolsa Família. Esse programa - que usou como modelo um programa similar do México, mas foi executado em escala ainda maior - oferece o que é conhecido em geral como "transferência monetária condicional": pagamentos disponibilizados para as famílias mais pobres desde que elas cumpram certas exigências com as quais se pretende quebrar o círculo vicioso da pobreza. Em especial, para obter esse pagamento, as famílias têm que manter seus filhos na escola e comparecer nos postos de saúde para controle regular, e as mães precisam participar de reuniões sobre temas como nutrição e prevenção de doenças. Os pagamentos são feitos as mulheres em vez de serem feitos aos homens, pois aquelas são as que mais certamente gastarão o dinheiro com suas famílias. (KRUGMAN, P.; WELLS, R.: **Introdução à Economia**. 3 ed; Rio de Janeiro: Campus, 2015, p. 437).

²⁸⁵ Pode-se citar algumas fases da política públicas: construção da agenda; formulação da política; processo decisório; implementação e avaliação.

problema, o planejamento para se enfrentar o problema, a execução, a efetividade dessa política pública e a análise da resolução do problema ou do que pode ser aperfeiçoado para se retornar à nova fase do planejamento. Desse modo, percebe-se que há um subjetivismo em todas as fases e com isso há um debate não somente de como devem ser desenvolvidas essas políticas públicas, mas qual deve ser o tamanho do Estado do Bem-Estar Social, pois há uma preocupação dos programas do bem-estar social serem ineficientes ou contraproducentes.

Nesse contexto, pode-se mencionar que há duas linhas principais, uma que trata da relevância filosófica de que o Estado não deve estar comprometido com políticas de redistribuição de renda, pois não seria considerada uma função legítima dos governos, pois este deveria se restringir a obrigar o cumprimento das leis, a oferecer bens públicos e a administrar externalidades. A outra linha é que o Estado tem responsabilidades de atuação mais intensa na sociedade para transformar a sociedade. Assim, é um debate entre um projeto de eficiência e de equidade.

O projeto da equidade explica-se pelo princípio da capacidade de pagar, que tem por base que uma unidade monetária é mais importante para uma pessoa pobre do que para uma rica. Assim deveria haver uma tributação progressiva para corrigir a desigualdade, contudo ao se implementar um Estado do Bem-Estar, haveria uma necessidade de mais receita, que iria ser oriunda de um excesso de progressividade na tributação, o que faria com que a situação de todos ficasse pior.

Pressupõe-se que, na medida em que se utilizariam mais recursos para o bem-estar, poderia não somente retirar de outros orçamentos considerados mais essenciais, como também o excesso da progressividade causaria uma disfuncionalidade, uma vez que o *trade-off* de eficiência e de equidade não seria adequado. Alguns economistas atribuem essa elevada taxa marginal de tributação à razão pela qual os franceses trabalham menos horas do que os americanos²⁸⁶.

Assim, em alguns países, pode o tamanho do Estado Social causar distorções. Por exemplo, um trabalhador pode ter uma remuneração maior quando recebe benefícios dos governos do que quando está em um trabalho de baixa remuneração. Apesar de a maioria dos modelos evitara criação desse problema, Krugman relata sua existência causada pela elevação da taxa marginal de tributação. Esse autor explica que a maioria dos programas faz uma graduação: na

²⁸⁶ (KRUGMAN, P.; WELLS, R.: **Introdução à Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2015, p. 447).

medida em que o indivíduo consegue renda, recebe um benefício proporcionalmente menor²⁸⁷.

A outra corrente sobre o tamanho do Estado do Bem-Estar seria que essa é uma função do Estado, que deve ser um indutor, não somente, da economia, mas, também, do desenvolvimento econômico e social. Essa dicotomia de percepção do tamanho do Estado remonta ao ano de 1791, na fase inicial da Revolução Francesa, quando os franceses convocaram uma assembleia nacional, em que, de acordo com a classe social, haveria assento nesse congresso. Assim, a classe superior sentava-se à direita e a gente comum que queria mais mudanças sentava-se à esquerda. Desde então, tem-se utilizado essa terminologia de “direita” e de “esquerda”. Essa filosofia política de direita e de esquerda discorda, ainda hoje, do tamanho adequado do Estado em muitos países.

A alternância de poder nos regimes democráticos atuais muitas vezes altera também as políticas públicas acerca do Estado do Bem-Estar, o que pode indicar que há avanços e retrocessos de acordo com o ponto de vista filosófico adotado. Observa-se é que, seja de “direita” ou de “esquerda”, há uma percepção no atual estágio civilizatório de uma necessidade de se amparar a dignidade humana, de tal maneira que no Brasil, no ano de 2021, foi aprovada a Emenda Constitucional N. 114/2021, impondo-se verificar o artigo 6º, parágrafo único²⁸⁸.

Além do debate dos argumentos citados, há outros que devem ser analisados segundo Krugman, se, de fato, os elevados impostos desestimulam o empreendimento e o desenvolvimento. O autor cita o exemplo dos chamados empresários do Estado do Bem-Estar, mencionando Viggo Dalmo²⁸⁹.

²⁸⁷ O exemplo dos autores é de um indivíduo nos Estados Unidos no ano de 2005 que estivesse minimamente acima da linha de pobreza e sua renda fosse de U\$ 20.000 por ano e tivesse um aumento para U\$ 35.000. Esse aumento para sua renda total seria quase totalmente anulado, pois perderia os benefícios de bônus alimentação e do Crédito Tributário sobre Renda do Trabalho; (KRUGMAN, P.; WELLS, R.: **Introdução à Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2015, p. 447).

²⁸⁸ Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

²⁸⁹ “Viggo Dalmo é um tipo clássico de empresário: o garoto de classe operária que se deu bem”. Assim começa um perfil da *revista Inc.* de janeiro de 2011. Dalmo começou como mecânico que trabalhava numa grande indústria fazendo manutenção de equipamento de mineração. Eventualmente decidiu tentar a sorte sozinho e começou sua própria empresa. Momek, a companhia que ele fundou, cresceu até chegar a um negócio de U\$ 44 milhões e 150 empregados que faz diversos serviços por contrato com plataformas petrolíferas e mineradoras.

Toda hora aparecem histórias como essa nas revistas de negócios nos Estados Unidos. O que é diferente nesse artigo específico é que Dalmo e sua companhia não são americanos, e sim, noruegueses. E a Noruega, como os demais países escandinavos, tem um Estado do Bem-Estar generoso, sustentado por um elevado nível de tributação. E o que Dalmo acha desse sistema? Ele

Há o debate sobre o tamanho do Estado e como isso pode impactar no empreendimento e no desenvolvimento, devendo isto ser analisado com cautela, pois não necessariamente a alta tributação, em si, pode ser um obstáculo ao desenvolvimento. Um estudo financiado pela *Us Small Business Administration* indicou que os países com mais alta atividade empresarial eram considerados com alta tributação²⁹⁰.

Observa-se que há significativa preocupação para que haja dignidade entre os indivíduos, que os direitos fundamentais de segunda dimensão sejam concretizados na sociedade, contudo, há controvérsia sobre o que de fato seria “bem-estar social”, o que seria o “welfarismo”, se teria como um aumento do grau de utilidade do prazer. Portanto, seria um utilitarismo, em que valeria a felicidade de cada um e o local em que esse indivíduo busca essa felicidade seja no sentido de prazer ou de escolha, conforme foi abordado nesta pesquisa.

Portanto, deve haver um debate de qual seria o bem-estar social e qual seria o tamanho adequado do Estado e do gasto orçamentário para efetivar essa política pública. Percebe-se que a alteração do contexto de diversas comunidades no Brasil entre elas o Morro Santa Terezinha está situado dentro desse contexto mais amplo que deve se abordado com os eventuais indicativos de como se superar essa situação e pobreza e desigualdade por meio de um desenvolvimento.

4.7 Os possíveis efeitos do registro da Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social (REURB-S) no Morro Santa Terezinha para contribuir com o desenvolvimento humano e econômico

A perspectiva de como foi abordada a Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social (REURB-S) no Morro Santa Terezinha, que deve ser conduzida

aprova, dizendo que o sistema tributário da Noruega é “bom e justo”, e ele considera o sistema bom para os negócios. De fato, o artigo na revista *Inc.* tinha o título “Na Noruega, startups dizem sim ao socialismo”. (...) Por exemplo, um americano pensando em deixar uma grande empresa para começar sua própria empresa tem que se preocupar em saber se obterá seguro-saúde, enquanto um norueguês na mesma tem seguro-saúde garantido independente de estar empregado. “E em caso de fracasso, a dureza é bem maior no sistema dos Estados Unidos, que oferece uma ajuda mínima aos desempregados”. (KRUGMAN, P.; WELLS, R. **Introdução à Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus. 2015, p. 449).

²⁹⁰ Os países relacionados eram: Dinamarca; Nova Zelândia; Suécia; Canadá, Noruega. Estados Unidos e Austrália. Pesquisa realizada pela *Zoltan Acs and Laslo Serb (2011)* “*The Global Entrepreneurship Index 2010*”.

pelo Ente público municipal, tem como parâmetro de resultados experiências que já ocorreram em outras cidades e na própria Fortaleza.

Pode-se mencionar um projeto semelhante que ocorreu no Pirambu²⁹¹, o que não foi propriamente uma Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social (REURB-S), contudo, mesmo sem todos os recursos possíveis da REURB-S, teve considerável êxito.

Oportuno é se entender o contexto histórico e social no qual esse projeto está inserido. Geograficamente, está no que se considera o Grande Pirambu, formado por parte de outras regiões, como Barra do Ceará, Cristo Redentor e Pirambu, havida como o sétimo maior aglomerado subnormal do Brasil. Semelhantemente, o Morro Santa Terezinha é marcado por uma história de desigualdade no espaço urbano de Fortaleza²⁹².

O bairro do Pirambu²⁹³ teve origem próxima semelhante à região estudada anteriormente, uma forte migração da zona rural para o centro urbano, que se intensificou no período das secas em 1877, 1915 e 1932²⁹⁴. Na obra **O Quinze**, de Rachel de Queiroz, a autora menciona essa migração bem como faz referências aos campos de concentração que ocorreram naquele período²⁹⁵.

Dessas imigrações, muitos fizeram de sua residência habitações precárias na região do Pirambu para subsistência. Alguns aprenderam a arte da pesca e outros conseguiram empregos na região no polo industrial da Avenida Francisco Sá, no ano de 1930. Assim, buscaram aprender as tarefas da indústria

²⁹¹ Nesse projeto de regularização fundiária, foi utilizado um instrumento chamado de concessão real de uso que, em cinco anos, se transformou numa propriedade do domínio útil, haja vista que se trata de terreno de marinha. Assim teve a participação da União na regularização fundiária.

²⁹² MONTEIRO, S. **Projeto Vila do Mar no Grande Pirambu**: Avanços e retrocessos. UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, dissertação do Programa de Pós- Graduação em Geografia. Fortaleza. 2018, p. .23.

²⁹³ MONTEIRO, S. **Projeto Vila do Mar no Grande Pirambu**: Avanços e retrocessos. UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, dissertação do Programa de Pós- Graduação em Geografia. Fortaleza. 2018, p. .

²⁹⁴ “A migração rumo a capital durante grandes secas: 1877-79, 1915, 1919, foi o caminho encontrado pelos retirantes quando o poder público não ofereceu nenhum suporte capaz de mitigar as consequências do flagelo. Em 1915, na pior seca do estado¹¹ foram construídos os Campos de Concentração no Ceará, “Abarracamentos”, ou “Currais do governo”, tal como eram conhecidos. Esses alojamentos procederam do pensamento higienizador propagado pela sociedade fortalezense da época, que via na massa de retirantes famintos uma ameaça à saúde e ao bem estar da população da cidade alencarina.” (MONTEIRO, S. **Projeto Vila do Mar no Grande Pirambu**: Avanços e retrocessos. UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, dissertação do Programa de Pós- Graduação em Geografia. Fortaleza. 2018, p. .24).

²⁹⁵ “Conceição estava na escola. Saía de casa às dez horas e findava a aula às duas. Da escola ia para o campo de concentração, auxiliar na entrega dos socorros. Os olhos doloridos de tanta miséria vista, só chegava de tardinha, fatigada, contando cenas tristes que também emparavam de águas os olhos da avó” (QUEIROZ, Rachel. **O Quinze**. Rio de Janeiro: editora José Olímpio, 1973, p.14).

têxtil, de óleo de mamona, de oiticica e de babaçu. Eram indústrias de operação simples que não exigiam elevada qualificação técnica²⁹⁶.

Nas décadas seguintes, aconteceram muitas tentativas de remoção desses moradores que viviam em barracos nas dunas no Pirambu, contudo houve forte resistência da comunidade, que, com a ajuda da Igreja Católica, muitos dela conseguiram permanecer em suas habitações. Em 1948, foi constituída a Associação de Defesa do Pirambu para tentar proteger os moradores contra as ameaças de expulsão, além de buscarem melhorias urbanísticas, como calçamento, para a região²⁹⁷.

Nesse período de movimento social, em 01 de janeiro de 1962, moradores do Pirambu e outras regiões fizeram uma marcha para reivindicar as terras, que possuíam, e, em decorrência, houve uma desapropriação de terras do Pirambu por meio do Decreto 1.058/1962²⁹⁸, do dia 25 de maio de 1962, pela União, cujo chefe do executivo era João Goulart.

Esta desapropriação não abrangeu toda a área necessária e nos anos seguintes houve algumas obras urbanísticas, como a construção da avenida Leste-Oeste e muitas famílias foram removidas. Essa foi uma ação deliberada para

²⁹⁶ AMORA, Zenilde Baima. Aspectos Históricos da Industrialização no Ceará. *In*: SOUZA, Simone de (Coord.). **História do Ceará**. Fortaleza: Editora Fundação Demócrito Rocha, 1994, p. 123.

²⁹⁷ MONTEIRO, S. **Projeto Vila do Mar no Grande Pirambu**: Avanços e retrocessos. UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, dissertação do Programa de Pós- Graduação em Geografia. Fortaleza. 2018, p. 38.

²⁹⁸ Art. 1º - Ficam declaradas de utilidade pública, para fins de desapropriação imediata, duas glebas de terra necessárias à execução de plano habitacional, de urbanização e de higiene, situadas no bairro de Pirambu em Fortaleza, capital do Estado do Ceará, assim discriminadas: a) - uma área de 525.000m² de terrenos desocupados, localizados no sítio denominado Floresta, incluídos o domínio pleno, se houver, e o domínio útil de terrenos de marinha e acrescidos, que se diz pertencer aos herdeiros de Antônio Joaquim de Carvalho, com o seguintes limites: ao norte, pelo Oceano Atlântico; a leste, pela Rua Dr. Theberge, do cruzamento desta com a Rua Vitor Meireles, até ao Oceano; ao sul, com terrenos que se diz pertencerem aos herdeiros de Antônio Joaquim de Carvalho, por uma linha reta que, partindo do cruzamento da Rua Vitor Meireles com a Rua Dr. Theberge, alcança o cruzamento da Rua Francisco Calaça com a Rua Aurélia Lavor; e a oeste, pela Rua Francisco Calaça do cruzamento desta com a Rua Aurélio Lavor, até ao Oceano, tudo conforme a "Nomenclatura das Ruas" da Secretaria de Urbanismo da Prefeitura da cidade de Fortaleza, nos termos da Lei nº 1.507, de 19 de fevereiro de 1960. B) outra área de 986.000m², de terrenos ocupados, incluídos o domínio pleno, se houver e o domínio útil de terrenos de marinha e acrescidos, que se diz pertencer aos herdeiros de Braga Torres e outros, com os seguintes limites: ao norte, pelo Oceano Atlântico; a leste, por um córrego que, atravessando a Rua Santa Terezinha, escoar no Oceano; ao sul, pela Rua Santa Terezinha até ao seu cruzamento com a Rua Jacinto de Matos; daí sofre uma deflexão para a esquerda até se encontrar com a Rua Monsenhor Rosa, seguindo por esta até se encontrar com a Rua Álvaro de Alencar; aí sofre nova deflexão para a direita até se encontrar novamente com a Rua Santa Terezinha, seguindo por esta até a Rua Dr. Theberge até o Oceano, tudo conforme o "Nomenclatura das Ruas" da Secretaria de Urbanismo da Prefeitura da cidade de Fortaleza, nos termos da Lei nº 1.507, de 19 de fevereiro de 1960. (Decreto do Conselho de Ministros nº 1.058, de 25 de Maio de 1962).

erradicar favelas daquela região, um processo de segregação, territorialização e re-territorialização²⁹⁹. Nas décadas seguintes, algumas obras foram realizadas e muitos embates de remoção ocorreram, mas a comunidade consolidada cada vez mais conseguia melhorias, sem ter que ser removida para regiões periféricas da cidade.

O Projeto Vila do Mar foi de iniciativa da Prefeitura de Fortaleza, com apoio do Ministério público e defendido por muitos especialistas da área, como o Professor Renato Pequeno, entre outros³⁰⁰. Esse projeto foi iniciado em 2006 e está em andamento até os dias atuais, e tem por finalidade atender a diversas reivindicações dos moradores do Pirambu, entre elas, a Regularização Fundiária.

O Projeto Vila do Mar³⁰¹ também tem tido significativa ação de Regularização Fundiária no Pirambu (Vila do Mar). Em 2023, estima-se que todo o bairro do Pirambu tenha 19.595 moradores³⁰² e tem um Índice de Desenvolvimento Humano considerado muito baixo pelos critérios da Organizações das Nações Unidas, um IDH de 0,229³⁰³. Essa foi uma área demarcada como Zona Especial de

²⁹⁹ A construção da Avenida Leste-Oeste, nos anos de 1970, resulta da adoção de política de controle social (visando erradicar a zona de prostituição próximo do centro) e de política de ampliação das vias de circulação e de integração Leste Oeste (com construção de via permitindo geração de fluxo entre o porto do Mucuripe e a zona industrial da Avenida Francisco Sá). Tal política redundou na quase destruição do Arraial Moura Brasil e a divisão do Pirambu em duas partes, fato cujos impactos explicitam a política de erradicação das favelas. Após a construção da Avenida Leste Oeste, o Arraial Moura Brasil constitui-se em vaga lembrança situada às margens da Avenida. A parte voltada para o mar foi substituída por uma via litorânea, cujos limites são a indústria naval e a praia do Pirambu. Os antigos habitantes foram deslocados para conjuntos populares construídos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH): o Palmeiras, em Messejana e Marechal Rondon, em Caucaia. (DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Mar à vista: estudo da maritimidade em Fortaleza**. 2. Ed. Fortaleza: Edições UFC, 2011, p. 57).

³⁰⁰ MONTEIRO, S. **Projeto Vila do Mar no Grande Pirambu: Avanços e retrocessos**. UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, dissertação do Programa de Pós- Graduação em Geografia. Fortaleza. 2018, p. 24.

³⁰¹ O Projeto Vila do Mar, pertence ao Programa Prioritário de Intervenções em Favelas (PPI), o qual é supervisionado pela Caixa Econômica Federal (CEF), com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II), tendo como Entidade Proponente/Executora a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) através da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). As famílias beneficiárias serão contempladas através do Projeto Vila do Mar que visa melhorar as condições de vida e habitabilidade da população de baixa renda residente na área de preservação ambiental, na faixa de praia do Grande Pirambu, localizado na zona oeste do litoral da cidade de Fortaleza. O projeto compreende intervenção do tipo reassentamento de modo a promover à recuperação ambiental deste espaço. Nessa perspectiva, o Projeto Vila do Mar busca a implantação de novas práticas de ocupação dessa área litorânea da cidade, visando também à inclusão e o desenvolvimento da população residente que permanecerá na área do entorno. Com isso, a realização de ações que visem à mobilização e organização comunitária, a educação sanitária e ambiental, e a geração de trabalho e renda têm como embasamento principal proporcionar a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários do Projeto, e tornar ínfimas as manifestações da questão social que afetam tais beneficiários. (TERMO DE REFERÊNCIA - HABITAFOR).

³⁰² <https://simda.sms.fortaleza.ce.gov.br/simda/populacao/faixa>

³⁰³ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-estudo-sobre-desenvolvimento->

Interesse Social (ZEIS) em conformidade com a Lei Complementar N. 62 (Plano Diretor de Fortaleza) publicada em 2009. Desse modo, esse projeto deveria se afastar da política de remoção para regiões periféricas, tinha como objetivo a ação de cunho social por meio da urbanização adequada da orla marítima da costa oeste da Capital cearense e sua Regularização Fundiária.

Nesta região, houve uma concessão de direito real de uso que tende a se transformar em futura propriedade, diferentemente da REURB-S, que já confere a propriedade diretamente, sem ter um período de transição dos imóveis cujas matrículas estão na serventia registral imobiliária da 3ª Zona de Fortaleza. Desse modo, a União incumbiu o Município de Fortaleza da Regularização Fundiária de 12 mil famílias por meio da Portaria N. 48 de 4 de abril de 2017³⁰⁴. Com isso a matrícula N. 61.126 da 3ª zona do registro de imóvel de Fortaleza tem sido objeto de Regularização Fundiária para concretizar direito fundamental à moradia digna.

Cabe mencionar que o Projeto Vila do Mar teve como previsão alguns investimentos juntamente com outros projetos de requalificação de equipamentos urbanos, tais como: areninha³⁰⁵, creche e postos de saúde, além da realização de um novo mercado de peixes que busquem o desenvolvimento econômico³⁰⁶. Essa atuação tem três atividades - as reformas de moradias, a construção de moradias e a Regularização Fundiária³⁰⁷. Desse modo, foram beneficiadas milhares de pessoas com a regularização e entrega de 2.500 títulos³⁰⁸,

humano-por-bairro. Estudo completo.

³⁰⁴ Art. 1º Autorizar a cessão gratuita, sob regime de concessão de direito real de uso, ao Município de Fortaleza, Estado do Ceará, do imóvel de propriedade da União, com área de 1.499.653,77 m², classificado como terreno de marinha e acrescidos de marinha e parte nacional interior, localizado no Bairro do Pirambu, na zona urbana daquele Município, inscrito sob o RIP nº 1389.00579.500-8, e devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis da 3ª Zona da Comarca de Fortaleza - CE, sob a matrícula nº 61.126. Art. 2º A cessão a que se refere o art. 1º destina-se à implantação de projeto de regularização fundiária de interesse social, com a finalidade específica de reconhecimento do direito à moradia em benefício de aproximadamente 12.000 (doze mil) famílias ocupantes da região, que devem comprovar renda familiar não superior a cinco salários mínimos e não serem proprietárias de outro imóvel urbano ou rural para que sejam beneficiadas gratuitamente. Art. 3º O prazo de cessão e conclusão do projeto de regularização fundiária das unidades habitacionais em nome dos beneficiários, com o respectivo registro dos títulos a serem outorgados pelo Município, é de 5 (cinco) anos, contado da assinatura do respectivo contrato, prorrogável por igual período a critério da Administração. (D.O.U. Portaria nº - 48, de 4 de abril de 2017).

³⁰⁵ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-jose-sarto-entrega-requalificacao-da-areninha-pirambu>

³⁰⁶ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-realiza-audiencia-publica-sobre-o-projeto-vila-do-mar-ii>

³⁰⁷ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/papel-da-casa-proporciona-seguranca-patrimonial-a-mais-de-2-mil-familias-do-vila-do-mar>

³⁰⁸ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/papel-da-casa-proporciona-seguranca-patrimonial-a-mais-de-2-mil-familias-do-vila-do-mar>

Destaca-se que entre os benefícios estavam moradores que já residiam há décadas na região³⁰⁹, pessoas que chegaram crianças da zona rural e que agora, idosos, recebem uma segurança jurídica de suas residências, algo relatado que foi de grande valor e segurança jurídica para os moradores, haja vista os diversos relatos daqueles expulsos de suas residências por pessoas do crime organizado. Com essa formalização, teriam uma chance de retomar seus imóveis no futuro.

Perceba-se que, apesar de não ter sido um projeto tão amplo e impactante como a REURB-S, a Regularização Fundiária Urbana no Projeto Vila do Mar revela ser um instrumento relevante de transformação social com os mais diversos resultados na vida humana: propriedade; segurança jurídica patrimonial; transformação de um bem inferior para um bem normal; valorização do patrimônio; liberdade na transação; segurança na transmissão por herança; melhor acesso a serviços saúde e escolar; fortalecimento no sentimento de pertença à comunidade e à cidade formal; desenvolvimento econômico, segurança pessoal e diminuição da criminalidade.

Desse modo, pode-se deduzir que haja uma similaridade de resultados com o respectivo registro imobiliário da REURB-S em favor dos moradores do Morro Santa Terezinha, assindo haver uma contribuição impactante para o desenvolvimento humano e econômico para a região. Certamente, o Estado social e o bem-estar da população não serão plenamente alcançados apenas com esta medida, haja vista ser necessário diversas obras de infraestrutura para o pleno saneamento básico e água potável, além de serviços educacionais e de saúde de qualidade na região, mas, decerto, a REURB-S já seria um avanço para o novo acordo social necessário nessas áreas que foram esquecidas por muitas décadas. Do mesmo modo, muitos destes resultados podem ocorrer numa eventual REURB-S no Morro Santa Terezinha, oferecendo muitos desses efeitos que contribuem com o desenvolvimento humano e econômico

Portanto, esta pesquisa tem o intuito de orientar e de auxiliar a comunidade local a requerer a regularização fundiária da região do Morro Santa Terezinha perante o Município de Fortaleza, em especial, a HABITAFOR, bem como sua conclusão com o respectivo registro imobiliário competente para que possam ser concretizados os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de

³⁰⁹ <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/papel-da-casa-proporciona-seguranca-patrimonial-a-mais-de-2-mil-familias-do-vila-do-mar>

1988 e os demais benefícios de desenvolvimento humano e econômico mencionados no decorrer desta investigação.

5 CONCLUSÃO

O ensaio demandou analisar a problemática estrutural irregularidade fundiária e o déficit habitacional que assola historicamente a maioria dos grandes centros urbanos brasileiros, em especial, a Capital cearense.

Assim, a pesquisa apontou opções para se superar esse obstáculo estrutural, além de fomentar desenvolvimento humano e econômico para os beneficiados, com o intuito de concretizar os direitos fundamentais a uma vida digna.

Em virtude da complexidade deste contexto, estabeleceu-se um diálogo transdisciplinar entre Direito e Economia, abordando a discussão teórica e indicando a prospectiva de eventuais resultados de uma Regularização Fundiária por Interesse Social no Morro Santa Terezinha, assim utilizando-se o método dedutivo, de natureza qualitativa, para análise de dados obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e do Município de Fortaleza, além de uma pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e documental atinente à matéria de que se cuidou.

A formulação da tese tem por moto uma pergunta implícita: o registro imobiliário da Regularização Fundiária Urbana pode ser um instrumento de desenvolvimento humano e econômico? Essa indagação norteou a investigação dividida em seções: a compreensão e estudo acerca da Regularização Fundiária Urbana em especial a por interesse social como um instrumento de política pública para concretização do direito fundamental à moradia digna, analisando, ainda, quanto a REURB seu conceito, objeto, norma e finalidade, bem como a relevância atual do registro imobiliário e a necessidade do registro da REURB para que se contribua com o desenvolvimento. Explica-se, também, o Poder-Dever da Administração Pública em realizar essa política oficial de Regularização Fundiária.

Em seguida, se explicou que o desenvolvimento na contemporaneidade não deve ser observado apenas em seu aspecto econômico, ou seja, somente por meio de dados econômicos, como PIB e renda *per capita*, mas deve ser observado, também, no aspecto de desenvolvimento humano, se a pessoa humana goza de liberdades e oportunidades em sua vida para realizar as escolhas que entende, o que lhe trará felicidade e bem-estar; se ela tem acesso a serviço público de qualidade como saúde e educação; se há uma infraestrutura de saneamento básico e água potável para que se reduza a morbidez evitável, se tem liberdade de transação

comercial e se tem possibilidade de ter propriedade e esta é assegurada para que lhe garanta uma redução das privações da pobreza e lhe permita ter mais oportunidades para uma vida digna.

Com isso, constatou-se como um dos resultados que o registro imobiliário da Regularização Fundiária pode intitular o seu beneficiário com a propriedade da moradia, o que lhe proporciona uma segurança jurídica e, por consequência, uma valorização desse imóvel, e, desse modo, se proporciona um aumento patrimonial. Dessa maneira, o imóvel tem possibilidade circular na economia com maior celeridade e segurança, além de receber um valor maior na transação.

Do mesmo modo, os herdeiros têm maior garantia na transmissão de sua herança, podendo transacionar seus quinhões com maior facilidade e por valor maior, o que lhes proporciona mais recursos para seus projetos de vida. Cabe mencionar, ainda, que esse aumento patrimonial em decorrência do registro da REURB pode ser um relevante instrumento de desenvolvimento, porquanto permite maior acesso a crédito, com taxas de juros menores, o que, por sua vez, é capaz de fomentar o empreendedorismo de micro e pequenos negócios e, como resultado, gerar emprego, renda, consumo e tributos. Isso pode impactar positivamente a expansão do ciclo econômico.

Por todo o exposto, conclui-se como resultado da pesquisa que o registro imobiliário da Regularização Fundiária contribui para o desenvolvimento humano e econômico dos beneficiários, ressaltando-se que, embora seja uma contribuição relevante, deve ser feita em conjunto com obras medidas, tais como: de infraestrutura de saneamento básico; equipamentos públicos e com o acesso a serviços públicos de qualidade em educação e em saúde, além de outras políticas públicas que possam fomentar emprego e renda para uma vida digna. Portanto, o registro imobiliário é um dos elementos relevantes dentre muitos para que os indivíduos alcancem uma vida digna com desenvolvimento humano e econômico para a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária.

O quarto capítulo retrata a apresentação da realidade social e econômica do Morro Santa Terezinha na cidade de Fortaleza, bem como a origem histórica de como ocorreu a ocupação desordenada do solo e as conseqüentes mazelas sociais decorrente disso. Neste experimento, se apontaram quais as perspectivas de uma eventual implantação da Regularização Fundiária por Interesse Social com seu

respectivo registro e quais os possíveis influxos para o desenvolvimento humano e econômico na região.

À extensão do estudo, destacou-se a problemática da irregularidade fundiária e da ausência de moradias dignas em seu aspecto qualitativo e quantitativo. Apontaram-se as causas remotas e próximas do problema habitacional, bem como o processo de ocupação desordenada, utilizando-se como exemplo um caso prático de uma região da cidade de Fortaleza, o Morro Santa Terezinha, para, com detalhes, indicar a origem remota e próxima de sua ocupação desordenada, bem como as tentativas ineficientes do Estado para sanar o problema.

Assim, foram debatidos o direito à moradia como um direito fundamental, a necessidade da implementação de políticas públicas para a concretização desse direito de segunda dimensão, bem como a necessidade de que a Regularização Fundiária ocorra concomitantemente a obras de infraestrutura, em especial, com o saneamento básico, haja vista que os estudos citados apontam que milhões de brasileiros não têm essa infraestrutura.

Desse modo, foi indicada a construção legislativa da Regularização Fundiária Urbana (REURB), com sua atual regulamentação, debatendo o avanço normativo que aconteceu e a possibilidade de se utilizar esse meio para fazer uma reparação histórica do processo desordenado na terra urbana.

Nessa linha, ainda foi indicada a relevância do modelo de registro³¹⁰ de imóvel brasileiro, que, baseado no sistema alemão de matrículas, tende a oferecer segurança jurídica e ser um instrumento relevante nas transações econômicas, conforme entendimento do Banco Mundial.

Nessa perspectiva, houve um debate na terceira seção acerca do desenvolvimento humano e econômico e o seu conceito como liberdade, sua finalidade e sua nova abordagem com base nos estudos de Amartya Sen, desenvolvidos no âmbito do Banco Mundial.

Nessa esteira, observa-se que o desenvolvimento não deve se ater apenas a dados econômicos, mas há que observar o pleno desenvolvimento humano em diversas áreas, como foi teorizado no Índice de desenvolvimento Humano (IDH). De tal modo, deve ser considerado o acesso a serviços de saúde, de

³¹⁰ BODNAR, Z. A regularização fundiária e os seus reflexos na cidade sustentável. 200 p. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Florianópolis, 2017, p. 115.

educação e o acesso a cestas de bens de consumo; além da necessidade de se ter liberdade substancial para que se possa ter mais oportunidades de se fazer escolhas e decidir viver uma vida digna.

Portanto, a Tese tem como premissa a ideiação de que o registro imobiliário da Regularização Fundiária Urbana, sendo implementado, contribui na solução, não apenas, de moradia digna, mas também favorece o desenvolvimento econômico e humano, na medida em que o intitlamento da propriedade permite um aspecto do bem-estar, além de segurança jurídica, somados a um crescimento patrimonial que aumenta sua possibilidade de escolhas, permitindo, inclusive, um acesso a crédito maior, com taxas de juros menores, o que enseja, ainda, outras possibilidade de desenvolvimento econômico (reduzindo as privações da pobreza), que geram renda, emprego e tributos. Além disso, há o aumento da liberdade de transação e garante, de maneira mais segura, a herança e a alienação dos quinhões de modo mais rápido por valores maiores.

Em ultrapasse a isto, a Regularização Fundiária por Interesse Social assente em um incremento de infraestrutura na região, seja como saneamento básico e água potável, seja com acesso a equipamentos urbanos, como escolas, postos de saúde e áreas públicas de lazer. Como já mencionado, embora o registro imobiliário cumpra uma relevante contribuição no desenvolvimento humano e econômico das pessoas beneficiadas com a regularização fundiária, deve-se reconhecer que a pesquisa apontou como resultados que, para um maior impacto na promoção do desenvolvimento humano, o registro da REURB-S deve ser realizado conjuntamente com obras de infraestrutura, como saneamento básico, além de equipamentos urbanos que proporcionem um melhor acesso a serviços públicos de saúde e de educação.

Com base nisso, realizou-se um prognóstico do que poderia acontecer de desenvolvimento humano e econômico, de sorte que houve um recorte para se analisar com detalhes o Morro Santa Terezinha, sua origem remota e próxima, sua conjuntura atual e os possíveis influxos no desenvolvimento das pessoas, se realizada uma REURB-S naquela região.

Desse modo, esta Tese reconhece o avanço legislativo, que, embora tardio, ofereça medidas jurídicas que têm potencial de transformação e que buscam romper com um processo histórico de ocupação desordenada do solo, somado aos

graves problemas habitacionais e sociais. Ademais, percebe-se a significativa possibilidade de desenvolvimento para as pessoas com essas medidas jurídicas.

Conclui-se a Tese com o reconhecimento de um cenário problemático no Brasil, que exige uma mudança para que a força normativa da Constituição transforme a realidade e concretize direitos fundamentais, em especial da moradia digna, bem como ofereça oportunidades de desenvolvimento humano e econômico aos beneficiados.

Malgrado se reconheça que o registro imobiliário da Regularização Fundiária por Interesse Social (REURB-S), por si, não é suficiente para causar toda a mudança necessária na transformação social e econômica esperada na sociedade, a perspectiva desta pesquisa é a percepção aqui apontada de que a regularização fundiária conforma um dos elementos de condução ao desenvolvimento para milhões de brasileiros que vivem não apenas com as condições de moradia indigna, mas que sofrem ao não terem mais oportunidades de desenvolvimento humano e econômico para conseguirem sair da realidade de opressão sob a qual aprenderam a conviver. Portanto, o registro imobiliário da Regularização Fundiária Urbana por Interesse Social (REURB-S) é um relevante instrumento de desenvolvimento econômico e humano, que pode também contribuir em diversos graus para uma transformação social por meio do desenvolvimento que ofereça segurança jurídica patrimonial; valorize o patrimônio imobiliário; transforme os imóveis de um bem inferior para um bem normal; proteja a liberdade na transação imobiliária; ofereça segurança jurídica na transmissão por herança; fortaleça o sentimento de pertencimento à comunidade e à cidade formal. Em adição, que a REURB-s possa oferecer, concomitantemente, construção de urbanística; melhor acesso a serviços de saúde e serviços educacionais. Portanto, para que o registro imobiliário da Regularização Fundiária Urbana concorra para o desenvolvimento humano e econômico.

REFERÊNCIAS

- ABELHA, A. **Nova Lei 13.465/17 (Parte V):** o condomínio urbano simples (mente absurdo). 2017. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/263359/nova-lei-13-465-17--parte-v---o-condomínio-urbano-simples-mente-absurdo>>. Acesso em: 28 jun. 2023.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 9050**, 2004.
- ALEXY, R. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2º. Eed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ANDRADE, M. I. T. **Direitos de propriedade e renda pessoal:** um estudo de caso das comunidades do Caju. Rio de Janeiro: BNDES, 2006.
- AMADEI, V. A. Algumas dificuldades constitucionais da lei 13.465/2017. *In*: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Regularização fundiária – lei 13.465/2017**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.
- AMORA, Z. Aspectos Históricos da Industrialização no Ceará. *In*: SOUZA, Simone de (Coord.). **História do Ceará**. Fortaleza: Editora Fundação Demócrito Rocha, p. 121-128, 1994.
- ANDRADE, M. I. T. **Direitos de propriedade e renda pessoal:** um estudo de caso das comunidades do Caju. Rio de Janeiro: BNDES, 2006.
- ARISTÓTELES. **A Política**. 7. ed. São Paulo: Atena, 1965.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- BARROS, R. P. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista brasileira de ciências sociais**, [s. l.], n. 42, v. 15, 2000.
- BECKER, B. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 35, n. 72, p. 17-126, 2012.
- BEZERRA, A. **Algumas Origens do Ceará**. Typ Minerva, Fortaleza, 1918.
- BODNAR, Z. **A regularização fundiária e os seus reflexos na cidade sustentável**. 200 p. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Florianópolis, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/180913>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BRANDELLI, L. **Usucapião administrativa**: de acordo com o novo Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Lei n.º 601 (1850). **Lei de terras**. Rio de Janeiro: Imperador, 1850.

BRASIL. Código Civil (1916). **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado, 1916.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado, 1934.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números**. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números**. 2023.

BRASIL. Lei n.º 4.657 (1942). **Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro**. Brasília, DF, 1942.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 911** (1969). Altera a redação do art. 66, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, estabelece normas de processo sobre alienação fiduciária e dá outras providências. Brasília, DF, 1969.

BRASIL. Lei n.º 6.015 (1973). **Lei de Registros Públicos**. Brasília: Senado, 1973.

BRASIL. Lei n.º 5.869 (1973). **Código de Processo Civil**. Brasília: Senado, 1973.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n.º 8.935 (1994). **Lei dos Notários e Registradores**. Brasília: Senado, 1994.

BRASIL. **Lei n.º 9.514** (1997). Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF, Senado, 1997.

BRASIL - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 113255/MT. Relator: Ministro Ari Pargendler, 2000. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, p. 89, 2000.

BRASIL. Lei n.º 10.169 (2000). Estabelece normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Brasília: Senado, 2000.

BRASIL. Lei n.º 10.257 (2001). **Estatuto das Cidades**. Brasília: Senado, 2001.

BRASIL. Lei n.º 10.406 (2002). **Novo Código Civil**. Brasília: Senado, 2002.

BRASIL. Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2007.

BRASIL. **Lei n.º 11.977 (2009)**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília: Senado, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. 4. ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

BRASIL. Lei n.º 13.105 (2015). **Novo Código de Processo Civil**. Brasília: Senado, 2015.

BRASIL. **Exposição de Motivos n.º 00020** (2016). Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2016.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 759** (2016). Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei n.º 13.465** (2017). Dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana. Brasília: Senado, 2017.

BRASIL. **Provimento n.º 65** (2017). Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2017.

CARNEIRO, F. A evolução do uso e ocupação do campo de dunas do Morro Santa Terezinha, Fortaleza/CE. São Paulo, UNESP, **Geociências**, v. 32, n.1, p. 137-151, 2013,

Carta de Sesmaria, Vol. 5, 21/01/1708.

CARVALHO, A. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registros em face da Lei n. 6.015 de 1973 com as alterações da Lei n. 6.216 de 1975, Lei n. 8.009 de 1990 e Lei 8.935 de 1994. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CARVALHO, A. **Registro de imóveis**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

CARVALHO FILHO, J. S. Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 247, p. 139-155, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41552/40864>>. Acesso em: 2 dez. 2020.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASALTA NABAIS, J. Crise e sustentabilidade do Estado fiscal. **Meritum** – Belo Horizonte, n. 2, v. 13, p. 231-259, 2018.

CASALTA NABAIS, J. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra, Almedina, 1998.

CASIMIRO, L. M. S. M. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em <<https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/8918> >. Acesso em: 12 dez. 2020.

CASTANHEIRO, I. C. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. *In*: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.) **Regularização fundiária**. 2 ed. rev. atual. e ampla. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAVALCANTE CRUZ, R. **Ações do setor elétrico - alternativas de investimento**. Dissertação da Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós Graduação em Economia, 2021.

CEARÁ. **Lei n.º 15.490** (2013). Cria o Fundo de Apoio e Aparelhamento da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará - FAADEP. Fortaleza, CE, Assembleia Legislativa, 2013.

CEARÁ. Provimento n.º 08 (2014). **Código de Normas Notarial e Registral do Ceará**. Fortaleza, CE, Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2014.

CEARÁ. **Provimento n.º 03** (2016). Altera o Código de Normas Notarial e Registral do Ceará (CNNR) - Provimento Nº 08/2014-CGJ/CE, sobre o reconhecimento da usucapião extrajudicial e seus procedimentos. Fortaleza, CE, Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2016.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado. **Portaria nº 2749/2015**. Fortaleza, CE, 2015. Disponível em: < <http://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2016/01/caderno1-Administrativo-5.pdf> >. Acesso em: 11 dez. 2016.

CEARÁ. **Provimento n.º 11** (2018). Confere nova redação aos artigos 290, 296, 335, 465-A, 466-A e 940, todos do Código de Normas Notariais e Registrais, instituído pelo Provimento nº 08/2014. Fortaleza, CE, Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2018.

COMIM, F. V.; BAGOLIN, I.; PORTO JUNIOR, S. S.; BENDER, R.; PICOLOTTO, V. C.; AVILA, R. **Pobreza enquanto privação de capacitações**: Uma nova metodologia de mensuração aplicada no Município de Porto Alegre, In: II Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo Humano y el dnoque de las capacidades humanas: Reflexiones sobre Pobreza, Desigualdade y democracia, v. 1. p. 35-48, 2008.

CRUZ, C. R. A REURB moradia com acesso a água. *In*: POMPEU, Gina Marcílio Vidal. Água Clima e restauração dos ecossistemas, v. 2, Fundação Fênix, Porto Alegre, 2021.

CRUZ, R.; MORAES, V. S. Uniformização regulatória da atividade registral e notarial pelo conselho nacional de justiça realizada por meio de atos normativos primários. **Revista eletrônica do CNJ**, v. v.6, p. 117-126, 2022.

DAHL, R. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Mar à vista**: estudo da maritimidade em Fortaleza. 2. ed. Fortaleza: Edições UFC, 2011.

DIP, R. H. M. Do conceito de direito imobiliário registral. *In*: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org). **Registro Imobiliário**: temas atuais. São Paulo: Revista dos Tribunais [s. l.], 2013.

DIP, R. H. M. **Registro de Imóveis (vários estudos)**, Porto Alegre: IRIB/Sérgio Antônio Fabris Editor, 2005.

DIP, R. H. M. **Prudência Notarial**. São Paulo: Quinta Editorial, 2012.

DUGUIT, L. **Las transformaciones del Derecho Público y Privado**. Granada: Editorial Comares [s. l.], 2007.

DWORKIN, R. **Uma Questão de Princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro, 5. ed., São Paulo: Globo, 2001.

FECHINE, J. A. L. **Alterações no perfil natural da zona costeira da cidade de Fortaleza, Ceará, ao longo do século XX**. Dissertação de Mestrado - Mestrado em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

FERRAZ, P. A. C. F. Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: novos instrumentos jurídicos para regularização de terras urbanas. Alternativas de custeio. *In*: **Regularização fundiária**. NALINI, J. R.; LEVY, W. (Coord.), Rev. atual. e ampla, Rio de Janeiro: Forense, 2 ed., 2014.

FOGEL, R. W.; STANLEY, L. E. **Time on the cross**: the economics of American Negro slavery, Little Brown: Boston, 1974.

GABARDO, E.; CASIMIRO, L. M. S. M. Uma análise econômica do direito à moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul: Plenum, Ano IV, n. 11, p. 53-74, 2015.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Galeano de Freitas, 39. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GICO JÚNIOR, I. Direito & Desenvolvimento: o papel do Direito no Desenvolvimento Econômico. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 110127, 2017.

GIRÃO, Raimundo. **Pequena História do Ceará**. Fortaleza: Edições UFC, 1984, p. 83.

GOMES, R. C. C.; SILVA, V. P. Política Habitacional e Urbanização no Brasil. Scripta Nova. **Revista electrónica de Geografía y ciencias Sociales**, Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. 7, n.146, 2003.

GUELZO, A. C. **Lincoln**. Porto Alegre: Ed. L&PM, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. **Aclaraciones a la ética del discurso**. Madrid: Trotta, 2000.

HELLER, M. The Tragedy of the Anti-Commons: Property in the transition from Marx to Markets. **Harvard Law Review**, Vol 111, N.3, 1998.

HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HIGHLAND, L. M.; BOBROWSKY, P. **The landslide handbook** – A guide to understanding landslides: Reston, Virginia, U.S. Geological Survey Circular 1325, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUGO, Victor. **Os miseráveis**. São Paulo: Cosac Naify, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Resultado dos Dados Preliminares do Censo – 2020**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidade@>. Acesso em: 12 dez. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Metodologia do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. <<https://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/historicos-dos-censos/censos-demograficos.html>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais resultados preliminares 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 25 ago. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Metodologia do Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. <<https://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/historicos-dos-censos/censos-demograficos.html>>. Acesso em: 28 jun. 2023.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Sistema de Cadastro Nacional Rural - SNCR**. 2015. Disponível em: <<https://snr.serpro.gov.br/snrcr-web/public/pages/security/login.jsf?windowId=456>>. Acesso em: 14 maio 2017.

IPECE - INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Indicadores sociais**. Fortaleza, 2017.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre-RS: L & PM, 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KONNO, A. Y. **Registro de Imóveis Teoria e Prática**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2010.

KUMPEL, V. F. Usucapião extrajudicial. *In*: GUÉRCIO NETO, A. D.; GUÉRCIO, L. B. (Coordenadores). **O Direito notarial e registral em artigos**. São Paulo: YK, 2016.

KRUGMAN, P.; WELLS, R. **Introdução à Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

LAGO, I. J. A Lei nº 13.097/2015, a concentração e o reforço de eficácia do registro de imóveis brasileiro: algumas reflexões iniciais. **Boletim IRIB em Revista**, 35º Encontro Regional dos Oficiais do Registro de Imóveis – Goiânia. São Paulo, 2016.

LIPIETZ, A. Fordismo, Fordismo periférico e Metropolização. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 10, p. 303- 335, 1989.

LORETTO, V. **Teleprompter Manhattan CATV Corp., 458 U.S. 419, 433 (1982)**, p. 374-394, 1994.

MAIA, E. B. **Dinâmica Geoambiental do Sistema Hídrico Maceió/Papicu Fortaleza-CE**. 2010. 185f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará: Fortaleza, 2010.

MAMEDE, L. C. **Visitabilidade-vivenciabilidade em assentamentos informais**: um estudo da acessibilidade de percursos urbanos no Conjunto Santa Terezinha, em Fortaleza-CE. Dissertação Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2011.

MARQUES JÚNIOR, W. P. Influxos do Neoconstitucionalismo inclusivo na realização dos Direitos Fundamentais Sociais: análise da primazia do Poder Judiciário na perspectiva das Teorias da Reserva do Possível, do Mínimo Existencial e da Máxima Efetividade. *In*: DOMINGOS, T. O.; MIELKE, J.; FERRI, C. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas**. Florianópolis: CONPEDI, v. 1, p. 371-400, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=96b8ee525c85be84>>. Acesso em: 01 jan. 2023.

MAXIMILIANO, C. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito constitucional**, São Paulo: Saraiva, ed. 15, 2015.

MONTEIRO, S. **Projeto Vila do Mar no Grande Pirambu**: Avanços e retrocessos. UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Geografia. Fortaleza. 2018.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Barão de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, p. 181, 1993.

MORRIS C. **Os magnatas**. Porto Alegre: Ed. L&PM 2010, p. 254.

MÜLLER, F. **Teoria estruturante do Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NEVES, Frederico de Castro. Curral dos Bárbaros: os Campos de Concentração no Ceará (1915 e 1932). **Revista Brasileira de História**, [s. l.], n. 29, v. 15, p. 93-122, 1994.

PASSARELLI, L. L. **Teoria geral da certidão registral imobiliária**: O princípio da publicidade na era do registro de imóveis eletrônico. São Paulo: Quinta Editorial, 2010.

PÉREZ LUÑO, A. E. **Los derechos fundamentales**. Novena Edición. Madrid: Tecnos, 2007.

PERLINGIERI, Pietro. **O Direito civil na legalidade constitucional**. Tradução de Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PIKETTY, T. **Capital e ideologia**, Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2020.

PINDYCK, R.; RUNBINFELD, D. **Microeconomia**, 8 ed. São Paulo, Ed. Pearson, 2013.

PINHEIRO, Francisco José. **Notas sobre a formação social do Ceará (1680-1820)**. Fortaleza: Fundação Ana Lima, 2008.

QUEIROZ, Rachel de. **O Quinze**. Rio de Janeiro: Editora José Olímpio, 1973.

RAMOS, L. C. **Mucuripe**: verticalização, mutações e resistências no espaço habitado. Fortaleza. Dissertação de Mestrado - Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará, Pós-Graduação, Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, 2003.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ROCHA, L. **Russas**: 200 anos de emancipação política, Fortaleza: Banco do Nordeste, 2001, p. 91-1001.

ROCHA, S. L. S. **Análise das intervenções feitas para reabilitação de taludes no Morro Santa Terezinha – Fortaleza/CE**. Dissertação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2019.

RODATÀ, S. **El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada**. Madrid: Ed Civitas, 1986.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. O fenômeno da constitucionalização do Direito: seus efeitos sobre o Direito civil. *In*: RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski; SOUZA, Eduardo Nunes; MENEZES, Joyceane Bezerra de; EHRHARDT JÚNIOR, Marcos (org.). **Direito civil constitucional**: A ressignificação da função dos institutos fundamentais do Direito Civil Contemporâneo e suas consequências. Florianópolis: Editora Conceito, 2014.

RODRIGUES JUNIOR, O. L. **Direitos fundamentais e direitos da personalidade**. *In*: DIAS TOFFOLI, J. A. (Org). **30 anos da Constituição Brasileira**: Democracia, direitos fundamentais e instituições, Rio de Janeiro: Forense, p. 679-703, 2018.

ROUSSEAU, J. **O contrato social ou princípios de Direito Público**. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. 3. tir. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SÃO PAULO. **Provimento n.º 156** (2016). Código de Normas - Caderno Extrajudicial. São Paulo, SP, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Corregedoria Geral de Justiça, 2016.

SANDEL, M. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANDEL, M. **A tirania do mérito**. O que aconteceu com o bem comum? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SANDER, F. E. A. A varieties of dispute processing. *In*: LEVIN, L. A.; RUSSEL, W. R. **The Pound Conference**: perspectives on justice in the future. Saint Paul: West Publishing Co., 1979.

SANTOS, J. M.; PAULA, D. P. Processo histórico de ocupação do Morro Santa Terezinha em Fortaleza: Risco Ambiental *versus* urbanização. **Geografia em Questão**, Fortaleza, n. 2, vol. 11, p. 41-62, 2018.

SARDINHA, T. S. S. **A política de remoção promovida pelas políticas habitacionais no Município do Rio de Janeiro**. Curso de Especialista em Planejamento e Uso do Solo Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2013.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, I. W. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *In Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, Ano 2, n. 8, outubro/dezembro, p. 55-92. 2008.

SAULE JUNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

SANTOS, M. **Urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2008.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SEN, Amartya. Capability and Well-Being. *In*: NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya (Ed.). **The Quality of Life**. [S.l.]. Oxford: Clarendon Press, 1993.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como expansão das capacitações. *In*: FUKUDA-PARR, Sakiko (Ed.). **Desenvolvimento humano**: leituras selecionadas. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual; PNUD, p. 43-61. 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERTÃO, D. A. Testamento de Domingos Afonso Sertão, descobridor do Piauí. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro, p. 140-64, 1867.

SILVA, P. **História da Escravidão do Ceará**: das origens a extinção. Fortaleza: Instituto do Ceará, 2002.

SLATER, T. **Missing Marcuse**: On gentrification and displacement. *In*: **Informa UK Limited**, v. 13, p. 292-311, 2009.

SMITH, Adam. **Wealth of nations**. Oxford: Clarendon, 1976.

STUDART, Guilherme. **Datas e Fatos para a história do Ceará** – tomo I. Fortaleza: Fundação Waldemar Alcântara, 2001, p. 99.

STJ. Recurso especial: REsp 113255, RS 199600714312. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. DJ: 03/11/2009. **JusBrasil**, 2009. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5915977/recurso-especial-resp-686209-rs-2004-0111329-9-stj>>. Acesso em: 14 out. 2021.

STRECK, L. L. Por que a discricionariedade é um grave problema para Ronald Dworkin e não para Robert Alexy. **Revista Direito e Práxis**, [s. l.], n. 7, v. 4, p. 343-367, 2013.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME - UN-HABITAT. **World Cities Report 2016**. Urbanization and development: emerging futures, 2016. Disponível em: <<http://wcr.unhabitat.org/>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

UNITED NATIONS. **Availability and sustainable management of water and sanitation for all**. Disponível em: <<https://sdgs.un.org/goals/goal6>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

VIRGÍLIO, A. S. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009.

WOORTMAN, K. **O selvagem e o Novo Mundo**: ameríndios, humanismo e escatologia – Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004, p.69.

WORLD BANK. Urban policy and economic development – An agenda for the 1990s, **A World Bank policy paper**. Washington, 1991.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO

A - PERFIL DO ENTREVISTADO (reunião na HABITAFOR)

1 Cargo:

Servidor Bolsista Estagiário Terceirizado

Divisão/Unidade em que

trabalha: _____

2 Faixa Etária:

Até 19 anos 25 – 29 anos 35 – 39 anos 45 – 49 anos

20 – 24 anos 30 – 34 anos 40 – 44 anos Acima de 50 anos

3 Sexo:

Feminino Masculino

4 Há quanto tempo trabalha na instituição?

Há menos de 1 ano Entre 5 e 9 anos Entre 15 e 19 anos

Entre 1 e 4 anos Entre 10 e 14 anos Há mais de 20 anos

5 Nível de escolaridade:

() Fundamental () Médio () Técnico

() Graduação () Graduação em andamento Curso:

() Especialização () Especialização em andamento

() Mestrado () Mestrado em andamento Área:

() Doutorado () Doutorado em andamento Área:

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO (HABITAFOR)**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezada professora,

Estamos realizando uma pesquisa intitulada Regularização Fundiária Urbana como instrumento de desenvolvimento. A referida investigação objetiva compreender, a regularização fundiária na cidade de Fortaleza.

A realização desta pesquisa poderá contribuir para a consolidação de um importante

Com essas informações, gostaríamos de solicitar a sua autorização para que possamos realizar as observações, vídeo gravações e fotos na sua sala de referência e também a sua participação nos momentos de entrevistas. Caso aceite, por gentileza, assine esse documento que possui duas vias: uma ficará com a senhora e a outra com as pesquisadoras.

O Comitê de Ética em Pesquisa da UFC encontra-se disponível para

reclamações pertinentes à pesquisa pelo telefone (85) 33668344.

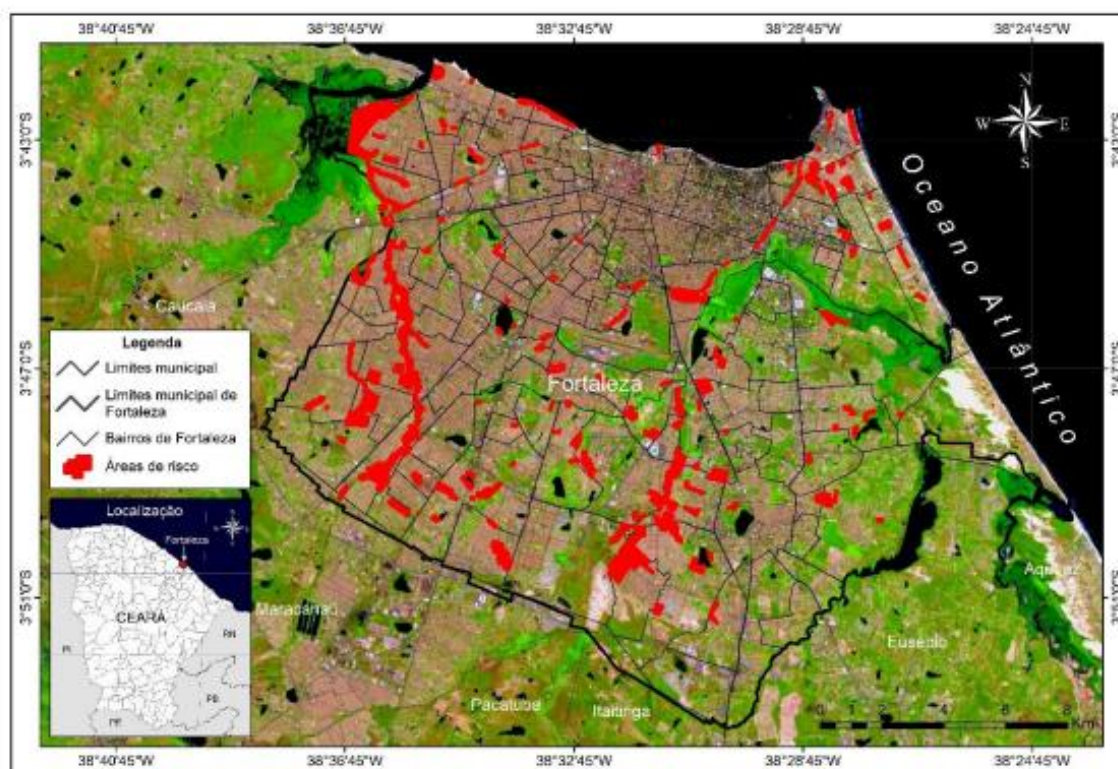
Fortaleza, ____ de ____ de 2022.

Nome da professora: _____

Assinatura da professora: _____

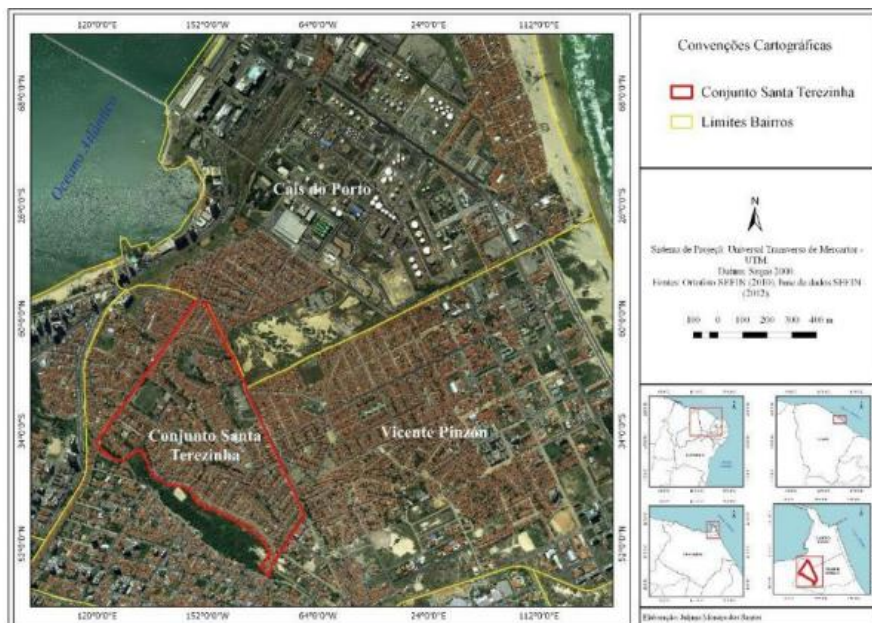
LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Área urbana da cidade de Fortaleza, com a identificação das 89 áreas de risco



Fonte: Dados da Defesa Civil de Fortaleza (2012).

Figura 2 - Mapa de localização da área de estudo



Fonte: Santos (2017).

Figura 3 – O Morro Santa Terezinha de 1940 a 1950



Fonte: Blog Fortaleza Nobre, Tribuna do Ceará (2014).

Fonte: Blog Fortaleza Nobre, Tribuna do Ceará (2014).

Figura 4 – Mudanças na paisagem do Morro Santa Terezinha de 1980 a 2016



Fonte: (a e b) Blog Fortaleza Nobre, Tribuna do Ceará (2014); (c) Google Earth (2016).

Figura 5 – Resquíio da duna no Morro Santa Terezinha sitiada pela ocupação desordenada



Fonte: Santos (2017).

Figura 6 – Ocupação, no tempo, da Encosta do Morro Santa Terezinha, desde a Avenida Vicente de Castro



Fonte: (a) Blog Fortaleza Nobre, Tribuna do Ceará (2014); (b) Vianna (2012); (c) Santos (2017).

Figura 7 – Trechos de encosta do Morro Santa Terezinha ocupados densamente por habitações em área de declive acentuado



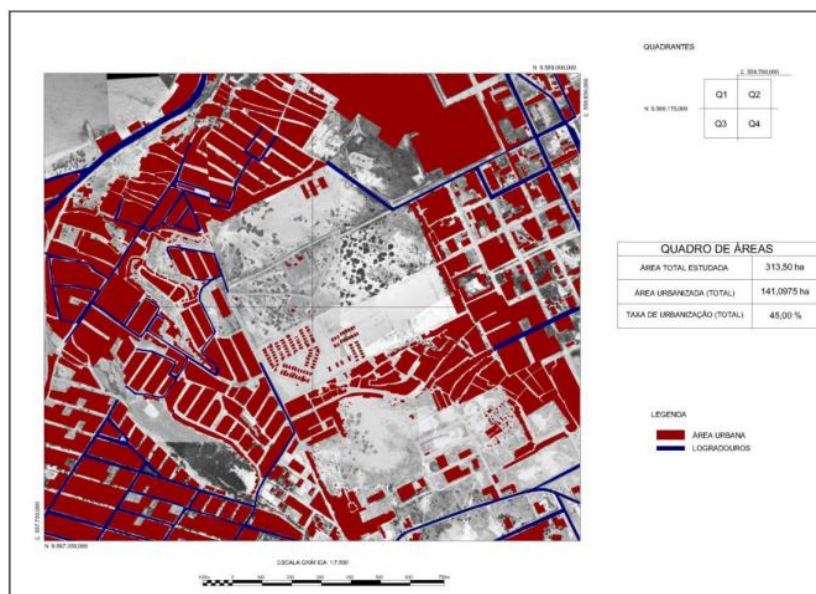
Fonte: Santos (2017).

Figura 8 – Influências da urbanização em períodos de chuva no Morro Santa Terezinha



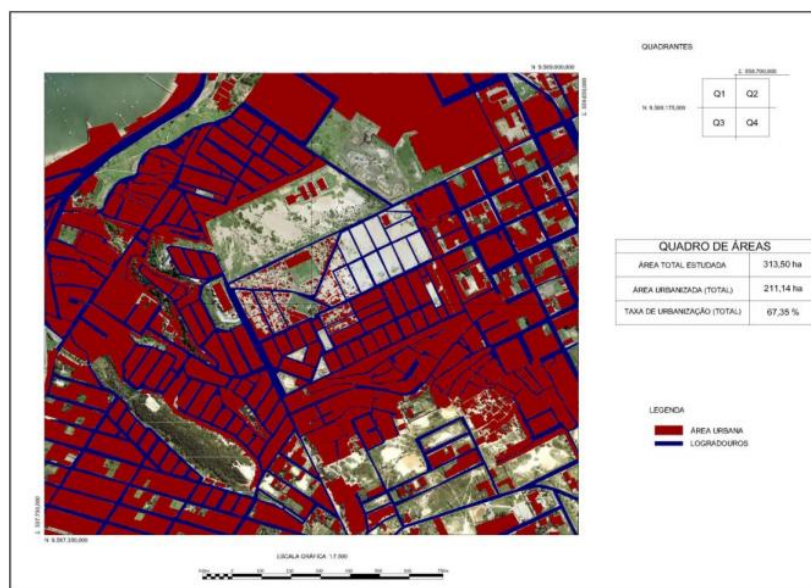
Fonte: Jornal O povo (2015).

Figura 9 – Morro Santa Terezinha em foto aérea do ano de 1995



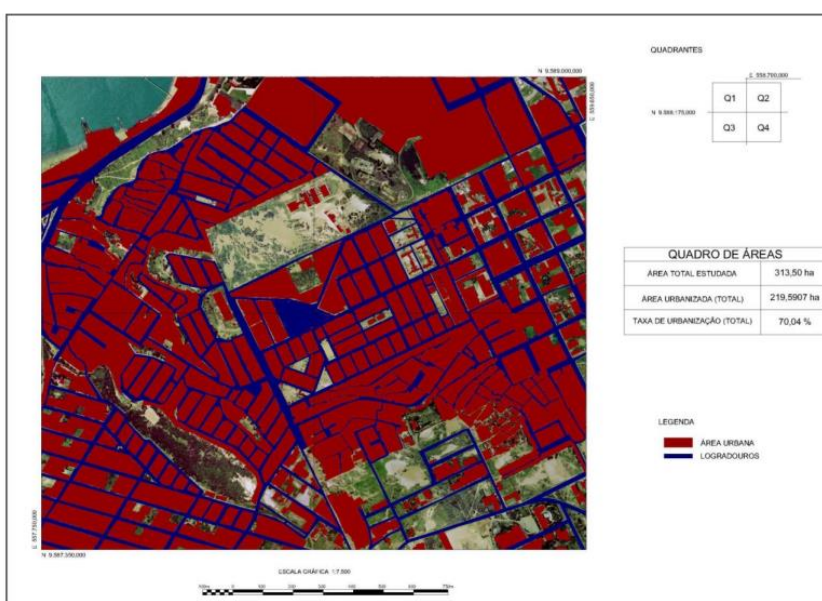
Fonte: Santos (2017).

Figura 10 – Morro Santa Terezinha em foto aérea do ano de 2001



Fonte: Santos (2017).

Figura 11 – Morro Santa Terezinha em foto aérea do ano de 2004



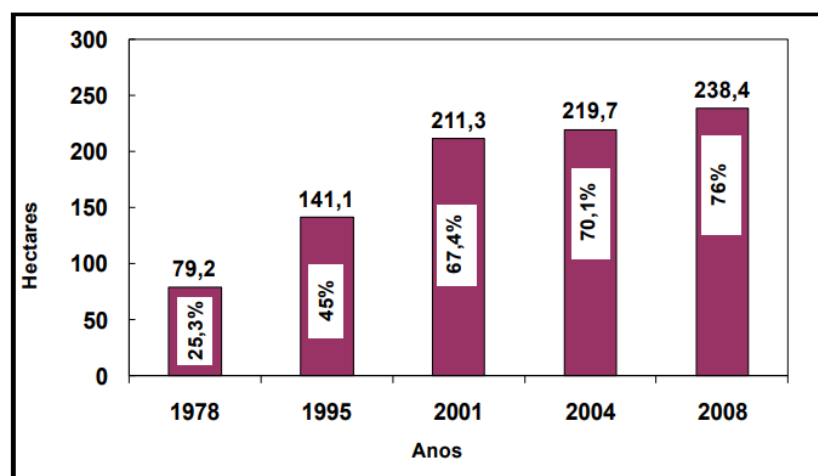
Fonte: Santos (2017).

Figura 12 – Morro Santa Terezinha em foto aérea do ano de 2008



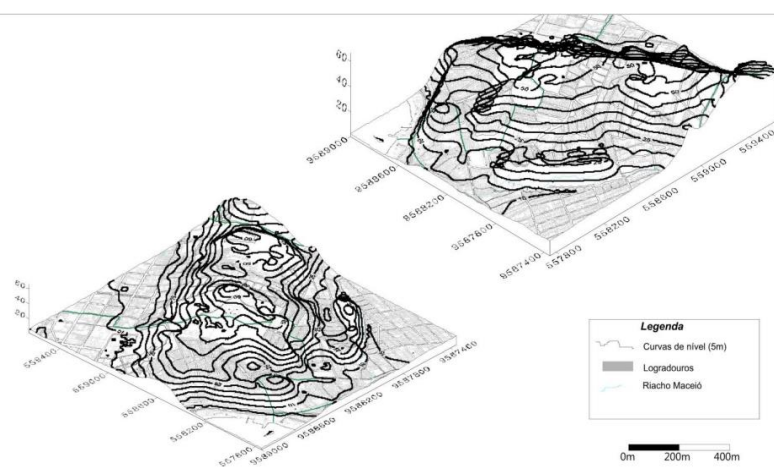
Fonte: Santos (2017).

Figura 13 – Evolução do uso e ocupação do Morro Santa Terezinha de 1978 a 2008, expressos em hectares (topo das barras) e em porcentagem em área (interior das barras)



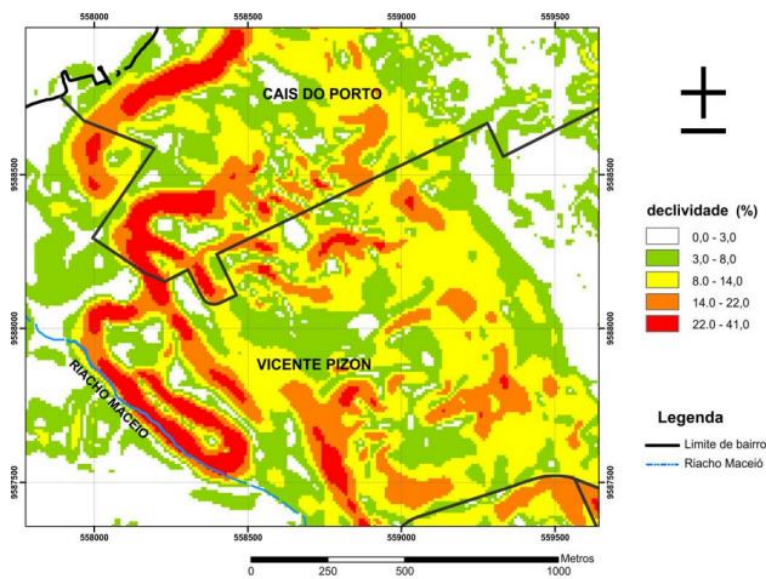
Fonte: Santos (2017).

Figura 14 – Modelo digital do terreno da área de estudo



Fonte: Santos (2017).

Figura 15 – Carta de declividade da área de estudo



Fonte: Santos (2017).

Figura 16 – Declividade e efeitos da chuva



Fonte: Santos (2017).

Figura 17 – Mini areninha do Morro Santa Terezinha



Fonte: Braga (2019).