



# Inclusão Territorial: efetividade do Direito via perspectiva antropológica

Territorial Inclusion: Effectiveness of Law through anthropological perspective

*Elisa Quint de Souza de Oliveira, UDESC, Doutoranda no Programa de Pós- Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, elisa21355@gmail.com.*

*Pedro Martins, UDESC, Professor no Programa de Pós- Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, weltermartins@yahoo.com.br.*

## RESUMO

Este trabalho apresenta a direção tomada na busca de um referencial teórico- metodológico que sustente pesquisa visando estabelecer a existência de uma relação entre a ausência de estudos antropológicos e a ineficácia dos métodos de inclusão territorial em Florianópolis. Serão abordados, igualmente, os instrumentos legais utilizados para a regularização fundiária e as escolhas realizadas pelo Poder Público na implementação de políticas públicas. Nesse ínterim, o artigo refere às principais questões acerca da ocupação das terras no Brasil, especialmente em Florianópolis, traçando uma relação entre o histórico dessa ocupação e a necessidade de uma reflexão antropológica para a efetividade da regularização fundiária e conseqüente inclusão territorial. Propõe, como referencial teórico, a utilização de conceitos ligados à aplicação da política urbana no Brasil como os de regularização fundiária, pacto federativo, loteamentos irregulares e clandestinos, área urbana consolidada, propriedade, inclusão territorial, direito consuetudinário, planejamento e gestão. A expectativa é de que o estudo contribua para o aprofundamento do conhecimento a respeito dos meios de regularização fundiária, sob a perspectiva de um viés antropológico, que considere as especificidades da formação de assentamentos precários para melhor compreender as necessidades dos envolvidos e, conseqüentemente, atingir a efetividade da legislação existente.

**Palavras Chave:** Regularização Fundiária. Inclusão Territorial. Antropologia.

## ABSTRACT

This work presents the direction taken in the search for a theoretical and methodological reference that supports a research aiming to establish the existence of a relation between the absence of anthropological studies and the inefficacy of the methods of territorial inclusion in Florianópolis. The legal instruments used for land regularization and the choices made by the Government in the implementation of public policies will also be addressed. In the meantime, the article discusses the main questions about land occupation in Brazil, especially in Florianópolis, drawing a relation between the history of this occupation and the need for an anthropological reflection for the effectiveness of land regularization and consequent territorial inclusion. It proposes, as a theoretical reference, the use of concepts related to the application of urban policy in Brazil, such as land regularization, federative pact, irregular and clandestine settlements, consolidated urban areas, property, territorial inclusion, customary law, planning and management. It is hoped that the study will contribute to a more complete and deep knowledge about the means of land regularization, from the perspective of an anthropological view that considers the specificities of the formation of precarious settlements to better understand the needs of those involved and, consequently, to reach the Effectiveness of existing legislation.

**Keywords:** Land tenure regulation. Territorial Inclusion. Anthropology.

O presente artigo resulta de reflexões que sugerem a existência de uma estreita relação entre a ausência de estudos antropológicos e a ineficácia dos métodos de inclusão territorial por meio da regularização fundiária no país, especialmente na capital do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, e de como amparar tal pesquisa do ponto de vista teórico- metodológico.

A justificativa para a realização do estudo reside em minha formação em Direito e atuação profissional ligada, em parte, à regularização de assentamentos clandestinos e irregulares.

Ao obter conhecimento sobre a situação fundiária de Florianópolis coloquei em dúvida a efetividade dos instrumentos dispostos na legislação brasileira, mormente diante do histórico da ocupação de terras no Brasil e, conseqüentemente, do direito costumeiro sabidamente concretizado nos assentamentos existentes cuja evidente diversidade cultural coloca à prova a eficácia do Direito.

A reflexão antropológica, portanto, no contexto das ocupações ilegais de terras pode ser entendida como um recurso importante para a efetividade da legislação, partindo do pressuposto que a regularização fundiária é uma ferramenta hábil à garantia do acesso à terra em condições adequadas às famílias em vulnerabilidade social, contribuindo, sobretudo, de forma significativa, para o planejamento e gestão do solo urbano.

No Brasil, entretanto, o ordenamento do solo, ou a regularização urbanística, sempre estiveram voltados para a cidade formal de classes médias e, em Florianópolis, essa realidade é bastante nítida. Entender as razões pelas quais esse fato se deu na história de ocupação de terras no país é fundamental para auxiliar na construção de políticas públicas efetivas.

Questões voltadas à legalidade dos instrumentos para a implementação da regularização de assentamentos e sua efetividade na garantia de uma política urbana eficaz, como apontada pelo Estatuto da Cidade, serão abordadas.

A pesquisa, deste modo, apresenta sua importância no momento em que coloca em pauta o assunto relativo à garantia da função social da propriedade, do direito à dignidade, à moradia e à propriedade, permitindo a problematização dos aspectos da possível relação entre a necessidade de uma reflexão antropológica e os instrumentos dispostos para a efetividade da inclusão territorial, contribuindo para o entendimento e discussão de temas relativos ao planejamento territorial no município de Florianópolis.

O histórico de ocupação de terras no Brasil, que teve como base o regime jurídico vigente à época no reino de Portugal consubstanciado nas sesmarias<sup>1</sup>, é ponto de partida para a compreensão dos problemas das ocupações irregulares presentes em território nacional.

Florianópolis, por sua vez, não fugiu à regra e reproduz alguns dos aspectos da ocupação da terra e do uso do solo praticados àquela época – muito embora não tenham sido encontrados registros de

---

<sup>1</sup> Sistema de ocupação de terras de Portugal aplicado no Brasil segundo o qual, se o ocupante não tornasse a terra produtiva, esta, seria repassada a outro agricultor perdendo, o primeiro, o direito de propriedade.

sesmarias na Capital - condicionados, inclusive, à característica peculiar de parte de sua localização, em uma ilha, onde muitas das terras ocupadas estão em área de marinha<sup>22</sup>.

O arcabouço legislativo, desde a primeira norma sobre a questão da terra no Brasil, será analisado bem como sua evolução até os dias atuais, tanto em âmbito federal quanto em âmbitos estadual e municipal.

A metodologia empregada como forma de abordagem do tema será a qualitativa baseada em revisão bibliográfica, pesquisa documental e observação direta da realidade, objetivando unir a legislação sobre o tema, os instrumentos aplicados para a regularização fundiária em âmbito nacional, estadual e municipal e sua efetividade.

Sendo a proposta qualitativa, tenta ver o mundo por meio dos olhos dos atores sociais e dos sentidos que eles atribuem aos objetos e às ações sociais, (Goldenberg, 1999). A autora ainda destaca que o ato de compreender está ligado ao universo existencial humano e que as abordagens qualitativas não se preocupam em fixar lei para produzir generalizações. Os dados da pesquisa objetivam uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais apoiados no pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social.

A teoria deve ser entendida como um caminho para a ação, portanto, não deve ser fechada ao reducionismo, ao contrário, deve ser dialética visto que se opõe ao dogmatismo, (Gadotti, 1990).

Assim, uma apreciação das características de alguns dos assentamentos irregulares em Florianópolis se justifica uma vez que pode possibilitar a constatação de similaridades e diferenças que venham a justificar a aplicação de estudos antropológicos em projetos de regularização fundiária.

Outra contribuição interessante afirma que “a história de vida atende mais aos propósitos do pesquisador que do autor e está preocupada com a fidelidade das experiências e interpretações do autor sobre o seu mundo”, (Haguette 1987).

Relevante lembrar, ainda, que não se deve permitir que as questões públicas, tais como oficialmente formuladas, nem as preocupações, tais como experimentadas privadamente, determinem os problemas estudados, (Mills,1982).

O recorte do projeto será o município de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, no Sul do Brasil, localizado no litoral catarinense, dividido por duas porções de terras, sendo uma referente à "Ilha de Santa Catarina", que possui uma área de 424,4 Km e a segunda porção localizada na área continental, com área de 12,1 Km. Os limites territoriais de Florianópolis são: A Norte, Sul e Leste com o Oceano Atlântico e a Oeste com o município de São José. A exata localização do município é Latitude: 27°35'48"Sul e Longitude: 48°32'57" Oeste.

O estudo propõe como referencial teórico a utilização dos conceitos de regularização fundiária, pacto federativo, loteamentos irregulares e clandestinos, área urbana consolidada, propriedade, inclusão territorial, direito consuetudinário, planejamento e gestão. O primeiro deles, tido como conceito norteador é o de regularização fundiária, entendendo que por meio de políticas públicas adequadas é possível construir um projeto de ordenamento que salvaguarde as garantias constitucionais atentando para a imperatividade de um planejamento territorial e do estímulo ao

---

<sup>22</sup> Porção de terras pertencentes à União, contadas a partir da última preamar (média das marés) do ano de 1831, em uma distância de 33 metros em direção à costa.

aproveitamento mais intenso das infraestruturas instaladas, pela reabilitação e democratização de áreas consolidadas degradadas ou subutilizadas.

Inicialmente, caberá abordar as razões pelas quais o desordenamento fundiário brasileiro iniciou, destacando a vigência do regime que vigorava à época e que se mostrou absolutamente inadequado ao caso do Brasil, além das consequências advindas do chamado regime das posses.

O uso intensivo do solo incentivado pelo diploma legal advindo do regime das sesmarias era a consequência da obrigação do cultivo da terra pelos que, de alguma maneira, teriam o direito de possuí-las. Descumprida a ordem do cultivo, as terras eram confiscadas e oferecidas àqueles que pudessem extrair o máximo proveito possível.

Wambier (1988) faz referência à aplicação do citado regime no Brasil:

O primeiro descompasso verificado no processo de ocupação do solo brasileiro, refere-se à total inadequação do sistema das sesmarias para o caso de nosso país. Tratava-se, no regime das sesmarias, de política de retomada das terras que, tendo sido concedidas pelo rei, não houvessem sido aproveitadas a contento, (p. 10).

O início do processo de ocupação do solo brasileiro, portanto, se deu com um regime de uso das terras inadequado ao Brasil, uma vez que a realidade fática do país era absolutamente diversa daquela presente em Portugal.

Mendes (1988) alude o tempo que o regime perdurou e as razões pelas quais deixou de existir:

O plano sesmarial aqui aplicado só foi particularizado às necessidades locais, em 1795, 420 (quatrocentos e vinte) anos após a criação do regime sesmarial por D. Fernando, e mesmo assim, só valeu por um ano, 2 meses e cinco dias, quando, foi revogado, não só pela falta de geômetras mas também pelos problemas complexos criados pela forma de demarcação e efetivação dos limites das propriedades rurais, (p.19).

A distribuição de terras no Brasil, portanto, fez surgir uma classe dominante aristocrática e escravagista orientada para o comércio. Em 1822, quando da independência, o regime das sesmarias, (Holston, 1993), “já havia produzido uma perversão: depois de três séculos de colonização, o país era uma terra sem povo e um povo sem terra” (p.12).

Após o fim das sesmarias iniciou-se o regime das posses cuja intenção era de que o primeiro posseiro, após explorar a terra, realizasse benfeitorias e legalizasse, pelo reconhecimento da posse, sua situação. O regime de terras se estendeu até 1850, quando foi promulgada a Lei nº 601<sup>3</sup> que instituiu um novo regime jurídico quanto à questão da terra, considerada como primeira tentativa de regularização fundiária do Brasil.

Na época, a regularização fundiária visava apenas a legitimação das situações de fato existentes no que concernia às sesmarias concedidas e não regularizadas e quanto às áreas meramente ocupadas pelo sistema de posses.

---

<sup>3</sup> Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Brasil.

Considerando aquele contexto, “a busca de soluções, quer de cunho eminentemente doutrinário, quer de ordem legislativa ou jurisprudencial, não pode prescindir duma análise dos fundamentos históricos da questão da ocupação da terra no Brasil”, (Wambier, 1988).

Atualmente a regularização fundiária é entendida, segundo a Lei Federal nº 11.977 de 7 de junho de 2009<sup>44</sup>, como:

O conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A partir da Constituição Federal de 1988, no entanto, o planejamento urbano no Brasil sofreu mudanças significativas, tanto no campo institucional quanto no normativo, e, após mais de uma década, com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001. Com o advento dessa norma foi consagrado mais um conceito de destaque para a pesquisa, tendo sido incluídos novos direitos, como o da moradia, do planejamento urbano e da regularização fundiária.

Alfonsín (2005) refere o marco da publicação do Estatuto da Cidade para o país, não obstante passados mais de dez anos da publicação da Constituição Federal da República:

Tendo por pano de fundo esse quadro urbano caracterizado por uma hierarquia espacial alicerçada no direito de propriedade e por uma aguda exclusão socioterritorial promovida pelo capital, é que se forjou, na década de 1980, o debate que viria desaguar, duas décadas mais tarde, na lei federal de Desenvolvimento Urbano, denominada Estatuto da Cidade, (p.48).

Na Constituição Federal de 1988 a função social da propriedade deve ser entendida no sentido de que, ao mesmo tempo em que a propriedade é regulamentada como direito individual fundamental, releva-se o interesse público de sua utilização e de seu aproveitamento adequado aos anseios sociais.

Habermas (2003) faz referência a essa aparente oposição entre o viés público e também privado destinado à questão da propriedade:

[...] parece-me compreensível que a autoridade “privada” e “pública” fundem-se numa inseparável unidade, já que ambas são a emanação de um único poder, sendo também compreensível que estejam ligadas aos bens fundiários e que possam ser tratadas como direitos privados, bens adquiridos, (p. 18).

A Carta Magna, outrossim, erigiu à condição de cláusula pétrea a forma federativa de Estado em seu artigo 60, § 4º, I, fazendo valer o Pacto Federativo que apresentou, desde a criação, um movimento de descentralização na direção do poder local e significou uma transferência de recursos e poder aos municípios.

No campo das políticas urbanas, o Pacto Federativo, como conceito norteador para a compreensão do histórico da política fundiária no país, aumentou a participação dos municípios na

---

<sup>4</sup> Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. nº 3.930 de 06 de janeiro de 2006.

gestão. No entanto, boa parte deles possui pouca capacidade financeira e de gestão para apresentar soluções adequadas às questões locais.

Do ponto de vista da política fundiária, portanto, é necessário identificar dois fatos importantes visando à garantia da função social da propriedade urbana, quais sejam: o reconhecimento dos direitos dos ocupantes clandestinos ou irregulares e a conquista de instrumentos para melhorar o acesso à terra urbanizada para a população considerada em estado de vulnerabilidade social e/ou baixa renda.

Afonsín (2005) refere que a regularização fundiária aplicada no país não é capaz de evitar as irregularidades, mas apenas incide sobre as consequências das mesmas:

A política de regularização fundiária, política habitacional hegemônica depois da promulgação da Constituição de 1988, embora reconheça o direito à moradia das populações moradoras de áreas informais, não incide nem sobre a produção da irregularidade nem sobre o processo capitalista de produção da cidade nem sobre o direito de propriedade, contentando-se em incidir sobre as consequências da insuficiente oferta regular de terra urbanizada para a população de baixa renda no Brasil, (p.57).

Os conceitos de ocupações clandestinas ou irregulares também devem ser considerados, sendo que as ocupações clandestinas podem ser consideradas como aquelas onde as terras foram adquiridas de loteamentos sem nenhuma intervenção do poder público, caracterizada pelo crescimento desordenado sem planejamento, geralmente por iniciativa privada, ao passo que os loteamentos irregulares têm por pressuposto a existência da apreciação dos projetos e até registro no cartório de imóveis, passando a ser irregular quando o loteador não cumpre com todas as suas obrigações, como a infraestrutura urbana necessária, por exemplo.

Silva (1995) contribui:

Esses loteamentos (sentido amplo) ilegais são de duas espécies: a) os clandestinos, que são aqueles que não foram aprovados pela prefeitura municipal [...] o loteamento clandestino constitui, ainda, uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro. Loteadores parcelam terrenos que, não raro, não têm título de domínio, por isso não conseguem a aprovação de plano quando se dignam apresentá-lo à prefeitura, pois, o comum é que sequer se preocupem com essa providência, que é onerosa, inclusive porque demanda a transferência de áreas de logradouros públicos e outras ao domínio público. Feito o loteamento, nessas condições, põem-se os lotes à venda, geralmente para pessoas de rendas modestas, que, de uma hora para outra, perdem seu terreno e a casa que nele ergueram, também clandestinamente, porque não tinham documentos que lhes permitissem obter a competente licença para edificar no lote, (p.307).

O reconhecimento dos ocupantes ilegais vem sendo construído por meio de ferramentas conquistadas na legislação e em programas governamentais federais, estaduais e locais de regularização.

Em complementação ao Estatuto da Cidade a Lei nº 11.977 de 7, de julho de 2009, apresenta normas gerais de Direito Urbanístico, mais especificamente sobre regularização fundiária à luz da competência atribuída à União pela Constituição Federal no que diz respeito à edição de normas em âmbito nacional.

A norma traz princípios, conceitos e definições para a regularização fundiária e os elementos básicos de projetos de regularização, atribuindo às entidades do Terceiro Setor a prerrogativa de desenvolver tais projetos, facultando aos municípios a flexibilização de obrigações trazidas pela Lei Federal nº 6.766 de 1.979<sup>5</sup> para a regularização fundiária de assentamentos consolidados até 07 de julho de 2009.

Outro conceito norteador é o de inclusão territorial, entendido como elemento essencial da garantia ao cumprimento da função social da propriedade, princípio constitucional que se apresenta, mediante a realidade fundiária do país, pouco consolidado uma vez que a propriedade ainda é vista com a finalidade única de obtenção de renda restringindo o direito fundamental à moradia, o direito à cidade e ao meio ambiente saudável.

Área urbana consolidada se apresenta como outro conceito que norteia a pesquisa, noção que vem sendo difundida paulatinamente no tecido da legislação urbanística nacional, editado na Medida Provisória n.º 459/2009, posteriormente convertida na Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, utilizado em vários tópicos como, por exemplo, na definição dos beneficiários prioritários, art. 3º, § 1º, I, e na disciplina da requalificação de imóveis, art. 4º, § 1º, III e art. 30, II. O dispositivo mais importante, porém, é aquele em que é formulada a definição de área urbana consolidada, ao lado de outros conceitos. Trata-se do art. 47, II, da referida Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: /I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; /II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: /a) drenagem de águas pluviais urbanas; /b) esgotamento sanitário; /c) abastecimento de água potável; /d) distribuição de energia elétrica; ou /e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

A citada lei possui o caráter de norma geral de Direito Urbanístico e suas disposições, assim como as do Estatuto da Cidade, aplicam-se à União, aos Estados e aos Municípios.

A regularização fundiária, como já referido, é uma forma de viabilizar a busca do reconhecimento constitucional do direito social de moradia, materializado mediante diversos instrumentos jurídicos. Assim sendo, deve-se fazer referência ao Lar Legal, nome atribuído à Resolução nº 8 de 2014, que é uma ferramenta oriunda do Conselho de Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais de titularidade pública ou privada.

Vale referir, outrossim, que a inviolabilidade do direito à propriedade merece ser dimensionada em harmonia com o princípio de sua função social e que também é função do Direito criar condições para a valorização da cidadania e promoção da justiça social.

Conceito importante a ser discutido, a propriedade é vista como uma garantia fundamental do homem, prevista constitucionalmente, assegurada a sua inviolabilidade, nos termos da lei. Assim, tem a propriedade status de direito fundamental. Ademais, se revela como mais amplo direito de

<sup>5</sup> Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

senhorio que pode se verificar sobre um bem porquanto assegura, sob o aspecto interno da relação de propriedade, poderes de uso, gozo e fruição sobre o bem e ainda, externamente, poder de reivindicação de quem injustamente o detenha.

Não obstante o direito à propriedade ter demasiada importância no Direito Brasileiro, vale referir que a abordagem do trabalho segue uma linha que entende que o chamado “Direito à Cidade” deve ser elevado à categoria de direito fundamental posto que abarcaria vários outros direitos inerentes ao indivíduo. Leff (1991) faz referência a este pensamento:

O Direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade, (p.135).

É fato que os fracionamentos, mesmo quando não planejados ou autorizados administrativamente de forma expressa, geram, em muitas hipóteses, fatos consolidados e irreversíveis, adquirindo as unidades desmembradas autonomia jurídica e destinação social compatível com evidentes consequências na ordem jurídica.

No que se refere à expressão inclusão territorial, em 2004 o Conselho Nacional das Cidades, por meio da Resolução nº 15, iniciou uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando à elaboração e implantação dos Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e mais sustentáveis. Dentre os eixos temáticos está a inclusão territorial entendida como objetivo de “assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem

localizada, garantindo, também, a posse segura e precisa da moradia das áreas ocupadas por população de baixa renda”

O Município de Florianópolis vem utilizando diversos instrumentos para a regularização fundiária em seu território. No entanto, a efetividade de tais instrumentos é contestada uma vez que não há uma análise criteriosa das especificidades das comunidades trabalhadas, mas tão somente da titularidade da terra para definir qual instrumento jurídico seria mais adequado.

Mais importante do que relatar quais os instrumentos jurídicos utilizados pelo município é retratar algumas comunidades - como a única reconhecida quilombola em Florianópolis - e compará-las no que diz respeito ao histórico de ocupação, tratamento da terra, moradias, condição étnica, região de origem, razões pelas quais se estabeleceram em Florianópolis entre muitas variáveis, para compreender a diversidade que se apresenta e a importância de uma reflexão antropológica tal como se efetiva para a regularização fundiária de comunidades quilombolas e indígenas, por exemplo, segundo as quais se legislou especificamente no intuito de garantir seus direitos.

Enquanto um relatório antropológico para confirmação da identidade étnica de um grupo de pessoas, como os quilombos e indígenas, se faz presente obrigatoriamente por meio de lei, o estudo das raízes de uma comunidade para a regularização fundiária, em condição de vulnerabilidade social, ainda não foi entendido como fundamental.

É verdade, todavia, que durante muito tempo as ciências sociais enxergavam o direito como uma consequência do aparelho de Estado, e não, necessariamente, como a simples normatização da sociedade sendo que o direito, por sua vez, via nas ciências sociais um campo de pura crítica ideológica (Lima, 2012).

Desta forma, o que não se encontra regulado por meio das normas não possui a forma necessária para se impor, mesmo sendo de extrema relevância. Baseado neste fato, Lima (2012) questiona:

Por que, então, num campo extremamente comprometido com resultados e soluções, alguém iria perder tempo com um estudo tão teórico e inútil quanto aquele proposto pela antropologia? Por outro lado, porque iria a antropologia se preocupar em dialogar com os porta-vozes da dominação estatal, divulgadores de ideologias do poder (p.42)?

Se o Direito foi criado para conduzir a sociedade a um estado de harmonia e não procura resolver mas, sim, extinguir conflitos, coloca-se à prova a verdadeira pacificação da sociedade. É possível afirmar que a aplicação da regularização fundiária a uma determinada comunidade extinguiria o conflito da terra com a distribuição de matrículas imobiliárias, porém, não resolveria o conflito existente relativo à inclusão territorial se as dificuldades quanto ao acesso à infraestrutura urbana, por exemplo, não pudessem ser transpostas.

Assim, mesmo estando a comunidade regularizada fundiariamente, permanece sem condições de ter atendido o direito à cidade e à forma de viver segundo sua identidade. O esforço empregado pelo poder público na aplicação do Direito, portanto, resta prejudicado com a saída das pessoas do local legalizado e restabelecimento do quadro de ocupação irregular, por vezes mais problemático que o anterior.

No que se refere à identidade de uma comunidade, vale referir Valle (2012) que define o sentido da expressão:

Apesar do risco de simplificação, a definição de identidade, em termos jurídicos, supõe a qualidade de ser própria a uma coisa, causa ou pessoa, isto é, sua mesmidade diante de coisas, causas ou pessoas diversas. Considera-se, portanto, a racionalidade da ação jurídica, que requer, se balizada pela possibilidade sempre aberta de interpretações, ou seja, pela via de uma hermenêutica de eventos e fatos, e agentes e ações, ao menos o controle ou a redução de ambigüidades (p. 86).

A maneira como se aplica a regularização fundiária atualmente, no Brasil, excetuadas as comunidades indígenas e quilombolas, remonta de sistemáticas vigentes na primeira metade do século XX onde não havia a preocupação em estabelecer uma relação entre uma população e o território em que habitava.

Somente com a Constituição de 1988 é que se reconhece a existência da relação entre as comunidades e a terra que ocupam, porém, voltada apenas aos indígenas. A previsão, contudo, não descartaria a aplicação do entendimento, por analogia, para as demais comunidades que necessitam da regularização, guardadas as devidas proporções.

Oliveira (2012) refere a importância da previsão constitucional:

A atual Constituição brasileira não apenas reconhece o direito dos índios em manter seu modo de vida, seus costumes e sua língua, como também estabelece que as terras indígenas devem corresponder a necessidades culturais específicas. Lê-se no texto constitucional uma noção nova e extremamente importante, a de ocupação tradicional, que se pode traduzir na linguagem antropológica como o reconhecimento de uma territorialidade indígena plena. Dito de outro modo, encontra-se na Carta de 1988 o entendimento de que o índio ocupa, relaciona-se com e dá destinações ao território em que vive segundo as perspectivas de sua cultura ou as necessidades práticas de sobrevivência (p.129).

Da mesma forma, como em relação às comunidades quilombolas, a questão antropológica se faz presente. Ao problematizar os entendimentos jurídicos que orientam a composição dos grupos e o acesso à terra, a antropologia dialoga com o direito e discute os efeitos das normas e dos procedimentos legais adotados na regularização fundiária dos territórios (Leite, 2012).

Não é difícil perceber, portanto, que a inclusão territorial de grupos que ocupam, irregular ou clandestinamente, determinada área não envolve somente questões de cunho fundiário. Leite (2012) faz referência à necessidade de se resguardar outros direitos, por meio da análise antropológica com relação, ainda, à questão dos remanescentes de quilombos:

Com efeito, o atual debate entre a antropologia e o direito indica que tratar a questão do direito dos “remanescentes das comunidades de quilombos” como um assunto exclusivamente fundiário pode levar a certo reducionismo teórico no que concerne às implicações antropológicas dos direitos específicos da cidadania dos negros no Brasil (p.366).

A extraordinária diversidade fundiária do Brasil é consequência de sua enorme diversidade sociocultural. Essa dessemelhança fundiária inclui as nomeadas terras de preto, santo, índio e, ainda, aquelas ocupadas por açorianos, caboclos, caçairas, caipiras, campeiros, jangadeiros, pantaneiros, praieiros, sertanejos e outros tantos (Little, 2002), cuja heterogeneidade coloca em dúvida que seja possível a aplicação da mesma regra fundiária para a legalização de ocupações por eles efetivadas.

Um relatório antropológico poderia atestar necessidades reais, apurar as razões pelas quais determinado grupo de pessoas ocupa a terra e apontar caminhos para que a regularização fundiária não seja apenas um instrumento para garantir uma porção de terras, muitas vezes, sem qualquer relação com a realidade e desejo das pessoas envolvidas.

Neste sentido, o Direito Consuetudinário é conceito fundamental para a pesquisa pretendida e pode ser entendido como um sistema normativo fundamentado nos costumes de determinado grupo social cujas disposições, em razão da prática constante do comportamento, são moldadas pelas condutas.

Lefebvre (1991) refere que “o urbanismo transborda das técnicas e aplicações parciais (regulamentação e administração do espaço construído) para se tornar prática social que diz respeito e que interessa ao conjunto da sociedade.” A cidade, segundo o referido autor, “tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas” (p.47). Deste modo, compreender que não se pode regular ou planejar a cidade de modo a desconsiderar o conjunto de interesses de quem nela se insere não faria qualquer sentido.

Mesmo sendo a regulamentação jurídica forte e totalizadora, o Estado “não consegue erradicar e inviabilizar todo fenômeno de regulação informal proveniente de outros grupos sociais não estatais”, (Reis, 2011).

É fato, outrossim, que a politização das leis deixa clara a existência de interesses privados nos textos da legislação urbanística e fundiária. Muito embora a norma seja para todos, em sua maioria expressa interesses particulares de alguns. Não se olvida, no entanto, que a mesma é resultado de uma tentativa de criação de parâmetros para o alcance do bem-estar social.

A ideia é defender, por conseguinte, a necessidade de planos de regularização fundiária que visem não somente a titularidade da terra, mas considere as características de uma comunidade e o

planejamento e gestão do solo de forma a salvaguardar os princípios constitucionais para uma melhoria da qualidade de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social em Florianópolis.

Sendo assim, é possível compreender que a dissociação entre a regra e a realidade, presente na norma formal, produz textos estéreis sem qualquer possibilidade de resolução dos problemas que se apresentam. Pelo contrário, tais regras reproduzem e incentivam a ocupação irregular e nociva à cidade.

Sobre o tratamento dos problemas da cidade de forma parcelada e dissociada, ainda se refere Lefebvre (1991):

À nossa frente, como um espetáculo (para espectadores “inconscientes” daquilo que têm diante de sua “consciência”) estão os elementos da vida social e do urbano, dissociados, inertes. Eis aqui “conjuntos” sem adolescentes, sem pessoas idosas. Eis aqui mulheres sonolentas enquanto os homens vão trabalhar longe e voltam extenuados. [...] Eis uma vida cotidiana bem decupada em fragmentos: trabalho, transporte, vida privada, lazeres. A separação analítica os isolou como ingredientes e elementos químicos, como matérias brutas (quando na verdade resultam de uma longa história e implicam uma apropriação da materialidade). Ainda não acabou. Eis o ser humano desmembrado, dissociado. Eis os sentidos, o olfato, o paladar, a visão, o tato, a audição, uns atrofiados, outros hipertrofiados. Eis, funcionando separadamente, a percepção, a inteligência, a razão. Eis a palavra e o discurso, o escrito. Eis a cotidianeidade e a festa, esta última moribunda. Com toda certeza, e com a máxima urgência, é impossível continuar nessa situação (p.88).

Segundo (Souza, 2006), “Depositar muitas expectativas em planos, leis e técnicas em si, deixando em segundo plano a análise da dinâmica da sociedade, é incorrer em um contraditório “tecnocratismo de esquerda” (p.33).

De todo modo, mesmo que não seja prudente depositar todas as esperanças em normatizações é necessário mencionar a relevância do planejamento como mais um conceito que norteia a pesquisa. Vale citar Ferrari (1977):

Planejamento é um método de aplicação contínuo e permanente destinado a resolver racionalmente os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores conseqüência, (p.03).

E, ainda, Rezende & Castor (2006), de igual modo, sobre planejamento:

O Planejamento identifica as vocações locais e regionais, estabelece as regras de ocupação de solo, define as principais estratégias e políticas do município e explicita as restrições, as proibições e as limitações que deverão ser observadas para manter e aumentar a qualidade de vida para seus munícipes (p.1).

Houve forte interferência do Estado no espaço urbano nas grandes e médias cidades nos anos 1970 e 1980, especialmente, na área de habitação, (Villaça,1999). O autor, portanto, questiona:

[...] essa ação real do Estado brasileiro sobre o urbano insere-se no âmbito do que tem sido recentemente chamado no Brasil de planejamento urbano? [...] a resposta é negativa, pois o objetivo dos planos federais de saneamento, transportes ou habitação não foi – e nem podia ser – a organização do espaço intra-urbano. O conceito dominante de planejamento urbano entre nós tem

como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isso) e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente, (p.172).

Por fim, importante ressaltar que o conceito de planejamento difere substancialmente do conceito de gestão, Souza (2002) é claro em suas considerações:

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, se referirem a diferentes tipos de atividade. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, (p.460).

Ainda segundo (Souza, 2002), dentre os desafios para uma perspectiva socialmente crítica do planejamento e da gestão urbana “está o exame ponderado dos instrumentos de planejamento e de gestão urbana”, sendo a regularização fundiária um deles.

O estudo, portanto, pretende demonstrar que programas de regularização fundiária somente podem possuir efetividade satisfatória quando consideram, em sua elaboração, os elementos históricos, sociais e culturais das comunidades assentadas irregularmente ou clandestinamente garantindo, assim, a verdadeira inclusão social, contribuindo de forma expressiva para o planejamento e gestão do solo urbano e solidificando, assim, o princípio da função social da propriedade, garantindo a dignidade, o direito à propriedade e à moradia, essenciais para a qualidade de vida.

Os integrantes das comunidades a serem regularizadas, logo, não podem ser considerados objetos submetidos à instrumentalização pelo poder público. Pelo contrário, são esses mesmos integrantes que legitimam o poder do Estado e é nesse interim que o direito às diferenças deve prevalecer quando da regularização de terras e salvaguarda dos princípios constitucionais.

A expectativa é contribuir para o entendimento de que a regularização fundiária, por meio das normas e dos modos como é aplicada, não necessariamente soluciona conflitos de terra, mas tão somente pacifica questões relacionadas à sua titulação. Enquanto a inclusão territorial continuar sendo supostamente garantida via matrícula imobiliária e resumida a um simples papel numerado, assinado, selado e carimbado, os verdadeiros conflitos permanecerão incólumes, assim como a salvaguarda do direito que prescinde aos demais: dignidade da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa. Porto Alegre e o urbanizador social. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 7, N. 2/ Novembro 2005.
- FERRARI, Célson. Curso de Planejamento Municipal Integrado. São Paulo: pioneira Editora, 1977.
- GADOTTI, Moacir. “A dialética: concepção e método” in: Concepção Dialética da Educação. 7ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1990. Pp. 15-38.

- GOLDENBERG, Mirian. A Arte de Pesquisar. 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. Metodologias Qualitativas na Sociologia. 10 ed. Petrópolis: Vozes, 1987. Pp.55-92.
- HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usuração no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais Sumário. V.8 n. 21. São Paulo: fev. 1993
- LEFEBVRE, Henry. O Direito à Cidade , São Paulo: Editora Moraes,1991.
- LEITE, Ilka Boaventura. “Terras de Quilombos” in: Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos. Rio de Janeiro/ Brasília: Contra Capa/LACED/ Associação Brasileira de Antropologia, 2012. Pp. 356-367.
- LIMA, Roberto Kant de. “Antropologia Jurídica” in: Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos. Rio de Janeiro/ Brasília: Contra Capa/LACED/ Associação Brasileira de Antropologia, 2012. Pp. 35-54.
- MENDES, Ubirajara Carlos. Sesmarias - uma dádiva do rei. Semina: Revista Cultural e Científica da Universidade Estadual de Londrina, Londrina: v. 9, n. 1, set. 1988.
- MILLS, C. Wright. “Do artesanato intelectual” in: A Imaginação Sociológica. 6 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. Pp. 211-243.
- OLIVEIRA, João Pacheco. “Perícia Antropológica” in: Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos. Rio de Janeiro/ Brasília: Contra Capa/LACED/ Associação Brasileira de Antropologia, 2012. Pp. 125-140.
- REIS, Kleiber Gomes. “O novo já nasce velho: contribuições à antropologia jurídica”. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em:  
<[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=913](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=913)> 4>. Acesso em nov 2016.
- REZENDE, Denis A.; CASTOR, B.V.J. Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.
- SILVA, José Afonso da, Direito urbanístico brasileiro. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2008.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. A Prisão e a agora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.

- VALLE, Carlos Guilherme O. do. "Identidade e subjetividade" in: Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos. Rio de Janeiro/ Brasília: Contra Capa/LACED/ Associação Brasileira de Antropologia, 2012. Pp. 86-93.
- VILLAÇA, Flávio. "O processo de Urbanização no Brasil" in: Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil, DEÁK Csaba e SCHIFFER Sulei Ramos (direction) , São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- WAMBIER, Luiz Rodrigues. Regime da Lei de Terras: aspectos atuais. Semina: Revista Cultural e Científica da Universidade Estadual de Londrina, Londrina, v. 9, n. 1, set. 1988.