

## A importância dos Sistemas de Cadastro para a Atuação do Terceiro Setor Ambientalista

**Prof. Msc. Renato Miranda Pellegrini**<sup>1</sup>  
**Prof. Dr. Pedro Carlos Schenini**<sup>2</sup>  
**Prof. Dr. Alexandre Marino Costa**<sup>3</sup>

<sup>1</sup> UFSC – Programa de Pós-Graduação em Engenharia e  
Gestão do Conhecimento  
88.040-900 Florianópolis – SC  
[renatop@egc.ufsc.br](mailto:renatop@egc.ufsc.br)

UFSC – Curso de Pós-Graduação em Administração  
88.040-900 Florianópolis – SC  
<sup>2</sup> [schenini@cse.ufsc.br](mailto:schenini@cse.ufsc.br)  
<sup>3</sup> [marino@cse.ufsc.br](mailto:marino@cse.ufsc.br)

**Resumo:** Percebemos no Brasil, as chamadas entidades do terceiro setor assumindo cada vez mais funções que seriam atribuídas ao Estado. Na área ambiental, sua participação tem sido fundamental para a tutela do meio ambiente, destacando-se aí o monitoramento e a fiscalização dos dispositivos legais. Neste sentido, a elaboração e divulgação dos chamados “Cadastros Técnicos Multifinalitários” surge como proposta para uma maior contribuição das entidades que buscam atuar mais efetivamente em defesa da cidadania ambiental, em questões de abrangência local. Este artigo tem como objetivo atentar para a importância desta ferramenta em prol dos interesses da coletividade. Nos resultados obtidos, demonstra-se como a sociedade organizada, através dos Sistemas de Cadastro, pode estabelecer mais condições de se antecipar à movimentação de possíveis interesses privados que venham afrontar a clara noção de interesse público, no uso e ocupação do solo.

**Palavras Chave:** Interesse Público; Princípio da Prevenção; Propriedade; Sistema de Cadastro; Terceiro Setor

**Abstract:** We've seen in Brasil the Third Sector Institutions assuming roles that would be originally imputed to Public Power. On environmental issues, its contribution has been crucial to that guardianship and control of law aspects. This way of thinking suggests that the improvement and announcement of called Technical Cadastre Multi purposes (CTM) emerge as a contribution to those institutions aiming to act in defense of environmental citizenship, related to local affairs. This article points to call attention to the importance of that tool regarding social interests. As results, showed how organized society can, through CTM implementation, establish conditions of anticipating themselves to private interests positioned against public interests, on land use and occupation.

**Key words:** Public Interest; Prevention Principle; Property; Cadastre System; Third sector

## 1. Introdução

No Brasil, o terceiro setor, basicamente através das ONGs, possui uma importante atuação em diversos aspectos relacionados à questão ambiental, assumindo funções que seriam de atribuição original do Estado. Este processo vem ocorrendo lentamente evidenciando, conforme cita Vieira de Andrade (2002), *“a transformação da sociedade em sua condição de estadocêntrica para sociocêntrica, passando o bem público a ser responsabilidade de todos, não apenas do Estado”*.

Apesar do crescimento em número, orçamento, e influência política, seu espectro de atuação é bastante heterogêneo. Segundo Fonseca e Souza Pinto (1998), dentre as entidades legalmente estabelecidas, sua grande maioria especializa-se em questões de abrangência local, onde a intermitência das ações, a participação de voluntários e o ativismo político constituem regras gerais. Levando-se em consideração a diversidade de interesses, nível programático e estratégico, grau de profissionalismo e escopo de atuação, Princen (1994) e outros acreditam ser extremamente difícil generalizar a partir do universo das ONGs ambientalistas e estudá-lo sem uma devida delimitação pode conduzir a conclusões inadequadas. No entanto, podemos enumerar algumas das principais funções exercidas por este tipo de entidade no Brasil:

- Monitoramento e fiscalização do cumprimento de dispositivos legais;
- co-gestão de áreas protegidas do poder público e da iniciativa privada;
- capacitação de pessoal, apoio técnico e difusão de tecnologias apropriadas;
- geração e disseminação de informações e
- mediação de interesses no uso e conservação de recursos naturais.

Percebe-se, portanto, que a atuação das entidades ambientalistas do Terceiro Setor pode ser extremamente beneficiada através da implantação de sistemas locais de cadastro que identifiquem e caracterizem suas respectivas áreas de interesse. Tal instrumento deve ser entendido como um sistema de registro da propriedade imobiliária, rural ou urbana, caracterizando cada imóvel como um ente individual, permitindo assim um pleno conhecimento dos dados imobiliários reais. Através deste tipo de inventário, é possibilitado o levantamento e a divulgação das informações fundiárias de uma área específica, sendo esta uma ferramenta imprescindível ao trabalho de entidades ambientalistas do terceiro setor que se proponham a atuar na esfera jurídica dos debates sobre a transformação e ocupação do espaço natural. Este artigo tem como objetivo atentar para as vantagens desta modalidade de sistema em prol dos interesses da coletividade destacando, desde já, a importância do instrumento como objeto de confronto com os planos diretores municipais que, dentre outras funções, tem o objetivo de definir o zoneamento, uso e a ocupação do solo, ordenando juridicamente a política urbana. Levando-se em conta que o conhecimento científico é sempre uma busca de articulação entre a teoria e a realidade empírica, como metodologia da pesquisa foi elaborada uma justificativa conceitual para a descrição e explicação dos temas relacionados, através de uma proposta genuinamente interdisciplinar.

## 2. Fundamentação Teórica

### 2.1 Interesse Público, Interesse Privado e o Princípio da Prevenção

À luz do Princípio da Prevenção, considerado por Mirra (1996), Machado (2001), Milaré (2000) e outros como pilar fundamental para a aplicação do Direito Ambiental, *“verifica-se o dever de impedir a materialização de danos ambientais”* (LEITE, 1999). Para muitos, esta afirmação soa óbvia, para outros nem tanto e existem aqueles que encontram-se completamente alheios a essas questões por diversas razões, que vão desde a negligência, passando pela ignorância, até a pura negação dos interesses difusos e coletivos. Há que se destacar, porém, a afirmação de Canotilho (1999) para quem os princípios, *“como elementos diretores do sistema jurídico normativo fundamental, contém elevado grau de abstração, exigindo mediações concretizadoras”*. Percebe-se que existe uma latente subjetividade relacionada à questão da aceitação dos princípios, evidenciada, por exemplo, em debates sobre a transformação e ocupação do espaço natural sendo, algumas vezes, *“questionável a prevalência do interesse público sobre o privado como um princípio absoluto”* (ÁVILA, 1999).

Muitas vezes o chamado direito de propriedade choca-se com o direito ao meio ambiente equilibrado, ofuscando a clara percepção de que aquela possui uma função sócio-ambiental. A realidade atual, no entanto, nos mostra que prevalecem a lógica do progresso, a noção antropocêntrica e individualista, a visão instrumental da natureza e uma racionalidade econômica de curto prazo. Como resultado deste processo, as interações do homem com seu meio produzem efeitos sistêmicos que continuarão a gerar danos indesejados sobre a coletividade, seja no âmbito atual ou intergeracional. Princen e Finger (apud FURRIELA, 2002), chegam a caracterizar as ONGs ambientalistas como grupos de pressão ou agentes de transformação cultural, na medida em que estas exercem ações de ordem política, pesquisa e monitoramento de tendências. Junto ao poder judiciário, no entanto, seus esforços de atuação ainda podem ser considerados tímidos. Nessa “linha de frente” pode-se destacar a sua prerrogativa de utilização de alguns instrumentos jurídicos que são, atualmente, pouco acionados como a ação civil pública, o “*mais importante instrumento coletivo de acesso à justiça e um dos mais avançados na defesa e proteção do meio ambiente*” (MOTTA, 1998). Através de seu intermédio, temas de relevante interesse social são levados a apreciação do judiciário, incluindo conflitos causados por danos ambientais e motivados por interesses individuais no uso e ocupação indevida do solo. Considerado por juristas como uma “via de acesso”, este instrumento, e outros como o Mandado de Segurança Coletivo, analogicamente representam um canal de comunicação para expressar, por parte da sociedade, desejos de conduta, através de instituições que a represente, ou mesmo interações cooperativas, como por exemplo a chamada “assistência litisconsorcial”, reunindo o Ministério Público e uma, ou mais, entidades do Terceiro Setor.

Parafraseando Aguiar (2002), “*a legislação tem sido uma alquimia para o povo*”, sendo assunto familiar a somente especialistas que detêm o conhecimento para desvendar os caminhos complexos das esferas judiciais. A lei, em si, não opera. Esta necessita ser provocada. Para o mesmo autor, “tratar da questão ambiental significa o abandono da suposta neutralidade do direito”, sendo este comprometido sempre com a manutenção de uma “dada ordem” ou a transformação de “um dado estado de coisas”. Nestas questões, torna-se prudente, e sábio, optar eticamente pela transformação estimulando esforços para que os poderes públicos venham a respeitar as normas que eles próprios criaram. Os desafios são inúmeros e, certamente, passam pela incipiência da atuação dos movimentos ambientalistas no campo do judiciário. Nota-se, portanto, uma carência de estratégias que possam dar luz a uma atuação mais eficaz àquelas entidades que representam a chamada “sociedade organizada”, no âmbito jurídico.

Cabe aqui, partir do pressuposto de que as leis estão abertas para interpretações que ampliam, ou restringem, seu sentido e lembrar que, “quanto menos eficaz for o exercício da cidadania ambiental, menos justos e legítimos serão as leis, legisladores e aplicadores de seus conteúdos”. Há que se admitir, também, a existência do “*fenômeno da irresponsabilidade organizada*” (BECK apud. LEITE, 1999), termo que induz a necessidade dos movimentos ambientalistas em superar a ingenuidade jurídica demonstrada até então.

## **2.2 O Cadastro Técnico Multifinalitário como Instrumento de Gestão Democrática da Política Urbana**

A divulgação e a promoção da liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente também podem ser apontadas como aspecto fundamental para uma plena interpretação do conhecimento jurídico relacionado a esses temas e fundamental para “*a garantia do direito a cidades sustentáveis, dentro de uma perspectiva de tutela do meio ambiente artificial que procura realizar os objetivos do Estado democrático de direito*” (Lei 10.257, 2001). Destaca-se aqui a possibilidade, e a necessidade, de maior participação popular no acompanhamento de processos judiciais e licenciamentos. Neste sentido, a elaboração e divulgação dos chamados “Cadastros Técnicos Multifinalitários” surge como proposta para uma maior contribuição de entidades que buscam atuar mais efetivamente em defesa da cidadania ambiental. Sua utilização fornece informações ambientais e legais imprescindíveis para a análise e monitoramento das transformações de espaços físicos pré-determinados. A Lei 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, é o instrumento que passou a disciplinar as principais diretrizes do “*meio ambiente artificial, composto pelo espaço construído e o espaço habitável pela pessoa humana*” (FIORILLO, 2003). Esta Lei dedica um capítulo especial ao chamado Plano Diretor, “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, que será mais legítimo quanto maior for a participação da sociedade, “assegurando as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida”, como bem define seu próprio texto e a Constituição Federal.

Para Nalini (2003), toda problemática ambiental desemboca inevitavelmente na ética e os processos pedagógicos difusores do “princípio da sustentabilidade” devem necessariamente incorporar esta dimensão vinculante de saberes, valores, responsabilidades, atitudes, técnicas e comportamentos que favoreçam a efetiva participação pública nos processos decisórios. Como condição estratégica para o desenvolvimento, e a garantia, de cidades sustentáveis, o cerne do debate reside na “*institucionalização*

dos *deveres fundamentais ecológicos*” e na construção de um real “*Estado Constitucional Ecológico*” (CANOTILHO apud. NALINI, 2003) alicerçado, não apenas no artigo 225 da carta magna<sup>1</sup>, mas também em novas formas de comunicação e participação cidadã. Neste sentido, a gestão democrática sugerida pelo Estatuto da Cidade será extremamente fortalecida através da utilização de um conjunto de informações descritivas sobre a propriedade imobiliária pública e particular, dentro de uma respectiva área do perímetro urbano de uma cidade. Também para Simon (2000), “*o Cadastro Técnico Multifinalitário Urbano (CTMU) interage como atividade meio no estabelecimento e manutenção dos padrões de desenvolvimento, das regulamentações técnicas e do código de obras*”, acrescentando ainda a recomendação para o levantamento das seguintes plantas cadastrais:

- a) Imobiliário;
- b) Planialtimétrico;
- c) Viário;
- d) Estrutura fundiária e uso do solo;
- e) Equipamentos comunitários e culturais;
- f) Sítios e bens culturais protegidos por legislação;
- g) Infra-estrutura urbana (água, esgoto, telefonia, energia elétrica, equipamentos e mobiliário urbano)
- h) Produtores e prestadores de serviços (paradas de ônibus, pontos de táxi)
- i) Características do solo;
- j) Declividade, entre outros.

Há que se destacar, porém, o fato já mencionado de que grande parte das entidades ambientalistas do Terceiro Setor especializa-se em questões de abrangência local e, deste modo, seria fugir da realidade exigir que todos estes aspectos fossem contemplados no caso do cadastro atender a necessidades de informação de uma área de extensão limitada. Pelo fato destas atuarem, na maioria das vezes, subsidiadas por orçamentos reduzidos, torna-se conveniente salientar que o nível de detalhamento e sofisticação do sistema de cadastro a ser implementado deve variar proporcionalmente a complexidade da área em questão. Muitas vezes, um simples levantamento do registro imobiliário de determinada parcela do solo pode ser de extrema importância para sua tutela jurídica preventiva. A gestão participativa sugerida pela Lei 10.257 prevê diversos mecanismos de participação das comunidades na deliberação da ocupação do solo, como consultas e audiências públicas, fato que impõe a sociedade organizada o dever de buscar informações no sentido de coibir abusos por parte de empreendedores. Esta opinião é corroborada por Heofacker (2004) para quem “*o Estatuto da Cidade cria possibilidades ao Cadastro Técnico, de não ser somente uma técnica que instrumentaliza e serve de suporte para uma ação, normalmente política e fiscal, mas também de ser suporte de uma ação social, dando entendimentos, de sua multifinalidade.*”

### 3. Considerações finais

Assim, como pensa Montesquieu (1748), “*as leis, no seu sentido mais amplo, são relações necessárias que derivam da natureza das coisas*”. Os homens, ou “*os seres particulares inteligentes podem possuir leis feitas por eles, mas também possuem também as que não fizeram*”. Complementa ainda que “*é próprio de sua natureza agirem por si mesmos*” e estes “*não seguem, pois, constantemente suas leis primitivas e, mesmo as que eles próprios criam, nem sempre as seguem*”. No que tange a Legislação Ambiental Brasileira, considerada por muitos como uma das mais completas e modernas do mundo, existe um grande hiato entre o que está escrito e sua aplicabilidade. Não obstante o profundo débito de justiça ambiental em nosso país, dados revelam que os avanços na legislação não tem sido capazes de transformar a realidade de “*apatia, passividade e desorganização dos movimentos sociais especializados na proteção judicial do meio ambiente*” (AGUIAR, 2002).

---

1 Dispõe o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil: “*Todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*”.

Este desafio surge, então, como oportunidade de manifestar a real postura dos resultados deste trabalho. Não se pretende incentivar um movimento de exacerbação ao controle, mas sim de estímulo a prática da cidadania ambiental. O trabalho das Comunidades locais, Associações de Moradores, bem como as Entidades Ambientalistas do Terceiro Setor devem procurar sempre buscar mecanismos que possibilitem a antecipação em relação a consumação anunciada de empreendimentos que venham claramente afrontar a noção de interesse público. É recomendável que a sociedade não espere pela onipresença do Poder Público, face a ineficiência do seu sistema de regulação. Deste modo estará aquela, harmonizando-se com a feição preventiva do Direito Ambiental, sendo a procedimentalização de Sistemas de Cadastros locais, ferramenta imprescindível para a inibição de possíveis atividades que venham resultar em uso e ocupação indevida da propriedade.

#### 4. Referências

- \_\_. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- \_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1998*
- Aguiar, R.A.R.** de.: *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. 3ª ed. Brasília: Edições IBAMA, 2002
- Ávila, H.B.**: *Repensando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular* In: *O Direito Público em Tempos de Crise*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999
- Canotilho, J.J.G.**: *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999
- Fonseca, G.A.B.; Souza Pinto, L.P.** de.: *O papel das ONGs* In: *Gestão ambiental no Brasil – experiência e sucesso*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.
- Furriela, R. B.**: *Democracia, Cidadania e Proteção do Meio ambiente*. São Paulo: Annablume, 2002
- Hoefacker, L.M.**: *Dificuldades na Implantação de um Cadastro Técnico Multifinalitário – Estudo de Caso do Município de Criciúma-SC*. Florianópolis: PPGE/UFSC, 2004.
- Leite, J.R.M.**: *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Florianópolis: UFSC, 2002
- Milaré, E.**: *A participação comunitária na tutela do ambiente*. Porto Alegre: Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, v.1, n. 27, 1992.
- Montesquieu.**: *Do Espírito das Leis*. Cap. I. *Coleção Os Grandes Pensadores*, 1748
- Motta, M.N.J.**: *O Exercício da Cidadania no Direito Ambiental* In: *O Novo em Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- Nalini, J.R.**: *Ética Ambiental*. 3ª ed. Campinas: Millenium, 2003
- Princen, T; Finger, M.**: *Environmental NGOs* In: *World politics – linking the local and the global*. Londres: Routledge, 1994.
- Simon, L. M.**: *Documentação e Monitoramento de Sítios Urbanos Históricos com Apoio do Cadastro Técnico Multifinalitário e da Fotogrametria Digital – Estudo de caso: Laguna*. Florianópolis: PPGE/UFSC, 2000.
- Vieira de Andrade, M. G.**: *Organizações do Terceiro setor: Estratégias para captação de recursos junto às empresas privadas*. Florianópolis: PPGE/UFSC, 2002.