

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

CURSO DE DIREITO

GLAUCIA HANSEN DE SOUSA MOTA

A USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA: A EFICÁCIA DO ARTIGO 10 DO ESTATUTO  
DA CIDADE FRENTE À REALIDADE DO ORDENAMENTO BRASILEIRO E A SUA  
APLICAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE

FORTALEZA

2008

GLAUCIA HANSEN DE SOUSA MOTA

A USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA: A EFICÁCIA DO ARTIGO 10 DO ESTATUTO  
DA CIDADE FRENTE À REALIDADE DO ORDENAMENTO BRASILEIRO E A SUA  
APLICAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE

Monografia submetida à Coordenação do Curso de  
Graduação em Direito da Universidade Federal do  
Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau  
de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Henrique Botelho Frota

FORTALEZA

2008

A Deus, melhor amigo e confidente fiel.

Aos meus pais, irmãos e cunhada, meus tesouros.

## AGRADECIMENTOS

A Deus pela inspiração e força para continuar o caminho.

Aos meus pais, pelo amor, cuidados e por todo investimento moral e material.

Aos meus irmãos e cunhada, pela torcida e carinho.

Ao professor orientador, pela paciência, gentileza, dedicação e honestidade na orientação.

Aos membros da banca examinadora, pela pronta disponibilidade e atenção dispensadas a este trabalho.

Aos colegas de trabalho e profissão, pelo tempo concedido nas entrevistas realizadas.

Ao Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU, em especial o extinto GT de Urbanas, por me proporcionar inúmeras e inesquecíveis experiências profissionais e aquisição de conhecimento técnico na temática do Direito Urbanístico.

À Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, por me permitir galgar níveis mais altos de prática profissional em Regularização Fundiária.

Aos amigos, por me encorajarem sempre.

A cachorrinha Leslie, pelos momentos de consolo nas madrugadas solitárias.

“Nenhuma sociedade pode ser florida e feliz se a  
grande maioria de seus membros é pobre e  
miserável.”

(Adam Smith)

## RESUMO

Apresenta o instituto de Usucapião Especial Coletiva e a lei que o institui, Lei nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, primeiramente a partir de um resgate histórico, como conquista originada da luta dos movimentos sociais preocupados com a realidade enfrentada pelas cidades devido ao crescimento desordenado e o surgimento de um número cada vez maior das moradias informais. Expõe a referida modalidade de usucapião em suas especificações e inovações como instrumento de justiça social ao permitir a regularização jurídica dos imóveis que compõem os grandes assentamentos irregulares em face da realidade do ordenamento brasileiro. Busca pautar os questionamentos levantados a cerca de sua legalidade e constitucionalidade, bem como realiza breve análise da eficácia e eficiência de sua aplicação prática na solução dos problemas enfrentados pelas famílias que vivem precariamente na cidade informal, de modo a assegurar a efetivação do direito à moradia. Por fim, aponta os resultados da adoção da usucapião especial coletiva e suas conseqüências de sua aplicação em casos práticos e reais do município de Fortaleza, Ceará, Brasil.

Palavras-chave: Usucapião Especial Coletiva. Assentamentos irregulares. Direito à moradia.



## RÉSUMÉ

Il présente l'institut d'Usucapion Spéciale Collectif et la loi qui l'institue, Loi n° 10.257 de 2001, appelée Statut de la Ville, premièrement sûr d'un sauvetage historique, avec conquête donnée lieu de la lutte des mouvements sociaux inquiétés avec la réalité affrontée par les villes dû à la croissance désordonnée et le bourgeonnement d'un nombre à chaque fois plus grand des logements informels. Ladite modalité d'usucapion dans leurs spécifications et innovations avec instrument de justice sociale permettre la régularisation juridique des immeubles qui composent les grands établissements irréguliers en raison de la réalité de l'ordre brésilien. Il cherche régler les questionnements soulevés environ sa légalité et constitutionnalité, ainsi que réalise de brève analyse de l'efficacité et efficacité de son application pratique dans la solution des problèmes affrontés par les familles qui vivent précairement dans la ville informelle, afin d'assurer l'efetivação du droit au logement. Finalement, il indique les résultats de l'adoption de l'usucapion spéciale collective et leurs conséquences de son application en des cas pratiques et réels de la ville de Fortaleza, Ceará, Brésil.

Mots-clés: Usucapion Spéciale Collective. Établissements irréguliers. Droit à l'habitation.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 ASPECTOS GERAIS DO ESTATUTO DA CIDADE E DA USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Breve histórico do Estatuto da Cidade .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 A função social da posse e função social da propriedade .....</b>	<b>16</b>
<b>2.3 Comentários sobre a Usucapião Especial de Imóvel Urbano .....</b>	<b>19</b>
<b>3 A EFICÁCIA NA APLICABILIDADE DA USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA .....</b>	<b>21</b>
<b>3.1 Aspectos gerais da Usucapião Especial Coletiva .....</b>	<b>21</b>
3.1.1 Possuidores .....	25
3.1.2 Área e tempo mínimos de ocupação .....	26
3.1.3 Uso para moradia .....	26
3.1.4 Posse ininterrupta .....	27
3.1.5 Sem oposição .....	28
3.1.6 Não identificação dos lotes ocupados .....	28
<b>3.2 A constitucionalidade da Usucapião Coletiva .....</b>	<b>29</b>
<b>3.3 Eficácia e Eficiência da Usucapião Especial Coletiva .....</b>	<b>37</b>
<b>4 OS EFEITOS DA USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA NA COMUNIDADE ...</b>	<b>43</b>
<b>4.1 Os desafios para o Poder Público e os impactos sociais trazidos pela usucapião coletiva para a comunidade.....</b>	<b>43</b>
<b>4.2 Algumas comunidades em processo de regularização no município de Fortaleza..</b>	<b>49</b>
4.2.1 A ocupação Terra Prometida .....	49
4.2.1.2 A localização da Terra Prometida e os problemas da costa oeste de Fortaleza .....	50
4.2.1.3 Aproximação e mobilização da comunidade .....	52
4.2.1.4 Levantamento físico e sócio-econômico .....	53
4.2.1.5 Oficinas explicativas sobre regularização fundiária .....	53
4.2.1.6 Coleta de documentos e a elaboração da ação judicial de usucapião .....	55
4.2.1.7 Elaboração participativa do plano urbanístico com os moradores .....	56

4.2.1.1 Breve histórico.....	49
	11
4.2.1.8 Mobilização e oficinas para os jovens da comunidade .....	56
4.2.1.9 A escolha do instrumento .....	57
4.2.2 A ocupação Marrocos .....	58
4.2.2.1 Breve histórico .....	58
4.2.2.2 Aproximação e mobilização da comunidade .....	60
4.2.2.3 Levantamento físico e sócio-econômico .....	61
4.2.2.4 Oficinas explicativas sobre regularização fundiária .....	62
4.2.2.5 Coleta de documentos .....	62
4.2.2.6 A escolha do instrumento e a elaboração da ação de usucapião .....	63
4.2.3 A ocupação Lagoa do Opaia .....	64
4.2.3.1 Breve histórico .....	64
4.2.3.2 A escolha do instrumento .....	66
4.2.3.3 Aproximação e mobilização da comunidade .....	67
4.2.3.4 Coleta de documentos e cadastramento das famílias .....	68
4.2.3.5 Oficinas explicativas sobre regularização fundiária .....	69
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>70</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>73</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Embora notória a existência do direito à moradia como um direito humano, este se consagrou como direito fundamental em nosso país, através da Constituição de 1988. Tal fato veio a alcançar cidadãos que apesar de serem classificados como excluídos, não podem permanecer nesta posição num país que reconhece os direitos inerentes à raça humana e que são tão evidentes.

Empós, lutas e mobilizações da sociedade civil organizada, surge a lei 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. A aprovação de uma legislação específica que tratasse de políticas voltadas para o desenvolvimento habitacional, tanto para incentivar o desenvolvimento para o interesse social, quanto para tentar coibir práticas centenárias em que o interesse individual prevalece sobre o coletivo.

Dentre os muitos instrumentos e disposições agrupados na referida lei um tem sido alvo de estudos e discussões, principalmente no meio jurídico dada sua inovadora conceituação. Tão inovadora que muitos estudos existem acerca de sua eficácia e efetividade.

Assim, o presente trabalho busca apresentar, para apreciação e conhecimento, de algumas questões que circundam a discussão acerca de um instrumento tão recente quanto à lei que o instituiu, a Usucapião Especial Urbana Coletiva.

Primeiramente, cabe elucidar que a escolha do tema se deu pelos seguintes motivos: pela importância do estudo das questões fundiárias - o desenvolvimento dos grandes centros urbanos e do processo de regularização fundiária nos aglomerados informais; por ser instrumento novo e inovador – existem muitas dúvidas processuais, questões a serem respondidas, muitos melindres processuais; e finalmente, pelos efeitos práticos da aplicação do instituto na vida das comunidades que ocupam terrenos privados.

A metodologia empregada para elaboração deste trabalho consistiu em pesquisa bibliográfica, a partir de levantamentos de textos e publicações; pesquisa Documental com consulta a processos da Prefeitura Municipal de Fortaleza, petições, pareceres e relatórios e pesquisa de Campo, através de entrevistas com profissionais do governo municipal e do promotor de justiça da 19ª vara cível da comarca de Fortaleza, bem como através das

observações adquiridas por momentos vividos em meio a comunidade (método de observação-participante)

Os capítulos foram estruturados na tentativa de apresentar ao leitor a importância do instituto. A ideia é dar uma sensação de ascendência, de capítulo em capítulo, através de uma visão geral acerca do tema, até a coroação com os resultados alcançados na prática.

Inicialmente no capítulo primeiro, abordaremos os aspectos gerais do estatuto da cidade e da usucapião especial de imóvel urbano. Buscamos trazer um breve histórico do próprio Estatuto da Cidade para enfatizar a sua importância histórica em nossa legislação.

Analisamos também aspectos gerais da usucapião especial urbana, da função social da propriedade e da função social da posse.

No capítulo segundo, trataremos acerca da eficácia e eficiência na aplicação do novo dispositivo estatutário. Apresentamos também, suas características específicas e seus requisitos.

Propomos-nos ainda, a por em pauta o questionamento da constitucionalidade da usucapião coletiva. Tratamos de expor neste capítulo as correntes que imputam ser a usucapião coletiva constitucional e as que lhe imputam inconstitucionalidades. Buscamos explicar as diversas razões.

No capítulo terceiro, o trabalho pretende verificar o impacto desse instrumento na comunidade, os desafios enfrentados pelo Poder Executivo do Município de Fortaleza e como está sendo recepcionado pela Poder Judiciário em suas diferentes entrâncias e instâncias.

## **2 ASPECTOS GERAIS DO ESTATUTO DA CIDADE E DA USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO**

Nas últimas décadas, o Brasil tem sofrido um crescimento desordenado e exagerado da população concentrado em algumas capitais.

Cada vez mais pessoas advindas do interior têm migrado para os grandes centros urbanos, em busca de melhores condições de subsistência. Elas têm abarrotado as cidades de maior porte, onde há essa expectativa de maiores oportunidades.

Dentro desse quadro antigo e crescente, o resultado é inevitável: inúmeras comunidades são construídas e consolidadas precariamente e de modo irregular dezenas de famílias ocupam terrenos que se encontravam vazios.

Apesar de viverem nestas circunstâncias, essas pessoas, como todos os cidadãos, possuem direitos a uma vida mais digna.

Como bem coloca Fernandes (2004, p.1):

Os titulares desses direitos que, excluídos da cidade legal, mas que a constroem, nela trabalham, seja informalmente ou em empregos cujos salários não lhes proporcionaram a inserção social plena, se aglomeram em habitações geminadas, construídas sem o devido planejamento urbanístico e, portanto, impossível, pela questão do fato consumado, identificar quem é possuidor desse ou daquele terreno particular há anos ocupado sem qualquer resistência, têm a oportunidade histórica, mediante pronunciamento judicial – sentença – de tê-los efetivados.

Em meio a essa realidade, a Lei 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade, surge prevendo diversos institutos inovadores que auxiliam na efetivação da regularização fundiária dessas áreas informais.

Dallari e Ferraz (2006, p. 19) afirmam:

O Estatuto da Cidade, é sem dúvida, uma das mais importantes e inovadoras leis que recentemente entraram em vigor no país, como parte de um processo de transformação e modernização da estrutura jurídica, da Administração Pública, da sociedade e dos costumes [...]

O Estatuto da Cidade está destinado a ser o instrumento pelo qual a Administração Pública Municipal, atendendo aos anseios da coletividade, finalmente poderá determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público, por razões estéticas, funcionais, econômicas, sociais, ambientais etc., em lugar do puro e simples apetite dos especuladores imobiliários.

Diante disso, passamos agora, à análise histórica da elaboração do Estatuto da Cidade.

## 2.1 Breve Histórico do Estatuto da Cidade

Fruto da luta dos movimentos sociais, a Lei 10.257 de 21 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, preencheu uma lacuna normativa e pôs em pauta, novas e velhas discussões sobre a questão urbana no Brasil.

Diante de sua importância faz-se necessário um resgate histórico, enfatizando sua relevância para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana através do acesso a uma moradia digna.

Entretanto esse resgate será mais coerente se antes abordarmos o motivo principal que levou a elaboração do Estatuto da Cidade: **o direito à moradia**, direito social garantido em nosso ordenamento no artigo 6º da Carta Magna de 1988, *in verbis*:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000) (grifo nosso).

Reconhecidamente direito social e, portanto, inerente a todo ser humano, internacionalmente está disposto em alguns documentos dos quais o Estado brasileiro é signatário, como por exemplo, o artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas de 1966:

Art. 11. Os Estados-Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e de sua família, incluindo o direito à alimentação, à vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo a importância essencial da cooperação internacional, fundada no livre consentimento.

A Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948 dispõe:

Art. XXV. 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso

de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (grifo nosso)

Sobre o direito à moradia Saule Júnior (2004, p. 133) anuncia que ele “[...] pode ser considerado plenamente satisfeito a partir da existência de três elementos que são: viver com segurança, pela paz e pela dignidade”.

Segundo Melo (2008, p. 70):

De efeito, a moradia é o mínimo direito que uma pessoa deve exercer para subsistir dignamente por intermédio de um local privado para o exercício das faculdades de comunhão com a família, procriação, repouso, prazer, segurança, higiene, lazer, dentre outras. **A proteção desse direito**, a par de variadas funções dos direitos fundamentais sociais, **exige um comportamento positivo do Estado**, o que não o exime da função inibitória no sentido de não atentar contra o direito de moradia de seus cidadãos. (grifo nosso)

Defronte esses pensamentos e ideais e já contando com uma predisposição legislativa para elaboração de lei que preveja um conjunto de instrumentos de política urbana é que a sociedade civil organizada passou às reivindicações.

Na década de 80, com a intensificação do êxodo rural, as cidades passaram a sofrer um processo de “inchaço urbano”. Uma das causas para intensificação do êxodo rural consistia nas atrativas oportunidades e incentivos para aquisição da casa própria criadas pelas ações habitacionais. Conseqüentemente, o crescimento desordenado da população e a falta de políticas públicas favoreceu, como nos dias de hoje, a formação de aglomerados irregulares precários que não condiziam, nem condizem com o disposto nos artigos supracitados.

Outra causa desse fenômeno podemos atribuir à centralização do planejamento urbano na competência da esfera federal. Tal fato distanciou os programas da realidade local, de modo que estes já não eram suficientes para atender as demandas emergentes. Este distanciamento da realidade local findou por concentrar o desenvolvimento industrial em determinadas regiões formando pólos, e, por conseguinte, trazendo atraso para as demais regiões.

Assim, em meio a Assembléia Constituinte que precedeu a nossa atual Constituição foi apresentada uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, que retomava a luta iniciada em décadas anteriores, resultando no Projeto de Lei 775/83. Este foi enviado ao Congresso Nacional e ainda que sobre a regência da Constituição de 1967, tinha por desígnio dar ao poder local maiores possibilidades de atuação nas questões urbanas pertinentes.



Segundo Cammarosano (2006, p. 31):

Tal iniciativa teve por fundamento a compreensão do Governo Federal de que era urgente a criação de normas voltadas a regular as relações urbanas das cidades brasileiras, vez que até aquele momento a maioria da legislação existente fora editada quando a sociedade se caracterizava fortemente como rural.

Em 1989, já sob a regência da Constituição de 1988, surge o Projeto de Lei 2.191, substitutivo ao anterior. Este desvela-se com total acolhimento das novas disposições constitucionais, principalmente àquelas relativas a política urbana.

Dentre os diversos pontos importantes trazidos por este projeto, destacamos a criação da usucapião especial de imóvel urbano coletiva, objeto de estudo deste trabalho.

Já em 1990, soma-se ao rol de elaboração de leis voltadas para a política urbana, o Projeto de Lei 5.788 e este fora denominado Estatuto da Cidade.

Entretanto este Estatuto da Cidade distanciava-se e muito do que hoje conhecemos com esta denominação. Este Projeto focava-se no Município, esquecendo-se de prever diretrizes para as demais esferas governamentais.

Cammarosano (2006, p. 37), tecendo críticas ao referido projeto, esclarece:

O projeto de lei aprovado pelo Senado apresentava-se de maneira um tanto confusa, devido à dificuldade de precisão terminológica referente à conceituação, aos princípios e aos objetivos da política urbana. Os dispositivos referentes ao plano diretor eram excessivos e deixavam de regular pontos importantes como o da função social da propriedade, resultando em um conjunto complexo de normas redundantes e confusas. Além disso, apontava para a criação de parâmetros para as cidades, desconhecendo suas diferenças.

De acordo com o Instituto Pólis (2005, p. 21):

Durante o processo de consolidação da Constituição de 1988, um movimento multissetorial e de abrangência nacional lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades. [...]

Como resultado dessa luta, pela primeira vez na história, a Constituição incluiu um capítulo específico para a política urbana, que previa uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana (artigos 182 e 183).

Esse Projeto de Lei enfrentou inúmeras dificuldades e substitutivos ao longo dos seus 11 anos de tramitação que alteraram seu texto até ser finalmente aprovado e sancionado em 10 de julho de 2001 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Segundo o Instituto Pólis (2005, p. 21):

[...] Por outro lado, vários municípios não esperaram a promulgação desta lei federal para instaurar práticas e implementar os princípios expressos na Constituição, de tal forma que, durante a década de 90, enquanto se discutia e construía o Estatuto, acontecia em âmbito local, um processo rico de renovação no campo da política e do planejamento urbanos.

Alfonsin (2007, pp.69-70), retrata em seu artigo:

Como se sabe, em função de um forte embate, o ideário da reforma urbana marcou a concepção do capítulo de política urbana da Constituição.

[...]

Decorrida mais de uma década de vigência da nova ordem constitucional, setores do Congresso Nacional ainda resistiam em lhe dar conseqüência prática e permitir que a lei tivesse maior eficácia. A lei de desenvolvimento urbano – Estatuto da Cidade – não por acaso ficou em “banho-maria”, durante uma década de tramitação.

Destarte, após uma década de tramitação, o Estatuto da Cidade surgiu trazendo inovações de cunho obrigacional estabelecendo regras para particulares e para o poder público, não apenas regulamentando os dispositivos constitucionais, quais sejam art. 182 e 183.

Sobre o Estatuto da Cidade, Cammarosano (2006, p. 25) comenta:

Com base nessas lições, e à luz do nosso sistema constitucional, também não hesitamos em sustentar que a Constituição do Brasil impõe políticas socialmente ativas e que a Lei 10.257, de 10.7.2001, vem nessa direção. É daqueles diplomas legislativos que têm por escopo viabilizar a concretização de preceitos constitucionais, dando a densidade normativa indispensável para que isso venha efetivamente a ocorrer.

No mesmo sentido, Alfonsin (2007, pp. 69-70) declara:

A PROMULGAÇÃO DO Estatuto da Cidade, lei nº 10.257/01, tem um sentido absolutamente promissor para as cidades brasileiras. O “programa” contido na lei estabelece diretrizes para uma política urbana capaz de reverter o preocupante quadro urbano brasileiro, marcado, sobretudo, pela concentração da riqueza em determinadas regiões da cidade – a pequena porção da cidade produzida legalmente – e pela condenação da maior parte do território a um abandono pelos serviços e investimentos públicos em função da condição “ilegal” (embora legítima) de sua produção.

[...] Calculada no princípio da função social da cidade e da propriedade, a lei estabelece um novo paradigma legal, enfraquecendo a concepção liberal que preconiza um direito de propriedade absoluto, exclusivo e perpétuo que esteve presente no ordenamento civil do século passado, mas que é ainda largamente influente. A nova lei permite, ainda, dar efetividade à política urbana idealizada pela Constituição Federal. (grifo do original).

Entretanto, sabemos que o Estatuto da Cidade só será respeitado pelo Poder Público, quando este aplicar os instrumentos previstos naquele embasado nas diretrizes gerais previstas na lei (PÓLIS, 2005, pp. 171-172).

## **2.2 A função social da posse e função social da propriedade**

Vimos no item anterior parte da história e evolução legislativa que culminou com a elaboração do Estatuto da Cidade.

Vimos também que a que fundamentou tal conquista.

Prosseguimos o estudo abordando outro princípio que embasa as diretrizes da política urbana nacional, o da função social da propriedade.

Não podemos deixar, entretanto, de considerar a existência da função social da posse que de maneira alguma se confunde ou está subjugada pela função social da propriedade.

A função da posse ergue-se abalizada pelo direito à moradia e pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

Embora a doutrina pátria tenha avançado nas discussões acerca de ser ou não a posse um bem tutelado pelo Estado e de que forma esta tutela se daria, percebemos a existência de duas correntes: aqueles que acreditam que a posse vai além do sentimento de domínio sobre a coisa. Ela possui valor econômico e social e funciona ainda, como instrumento útil à efetivação do direito à moradia (MELO, 2008, p. 60).

Outros acreditam que não há que se considerar positivamente a proteção à posse, pois assim, abrir-se-iam precedentes para que “as invasões”, como comumente classificam as ocupações, se tornem instrumento legal de aquisição de propriedade. Para estes a posse é uma extensão da propriedade e não a aceitam como um direito independente.

Posicionamento contrário, e fortalecendo a primeira corrente, Melo (2007, pp.23 – 24):

A densidade axiológica da posse, mormente em uma sociedade que oscila entre a pobreza e a miséria e que adota como modelo tradicional para aquisição de bens a compra e a venda e o direito hereditário, a posse deve ser respeitada pelos operadores do Direito como uma situação jurídica eficaz a permitir o acesso à utilização dos bens de raiz, fato visceralmente ligado à dignidade da pessoa humana (art.1º, III, da CRFB) e ao direito constitucionalmente assegurado à moradia (art. 6º da CRFB). Importa, por assim dizer, que ao lado do direito de propriedade, se reconheça a importância social e econômica do instituto.

A posse é um direito que tem em sua função social seu pressuposto e seu fim, e, portanto deve ser protegido pelo Estado. Este mesmo Estado que muitas vezes não oferece alternativa aos seus jurisdicionados que pertencem a classe excluída, a não ser ocupar terrenos privados e até mesmo os públicos que estão abandonados.

Assim, a posse é considerada por boa parte da doutrina como um instrumento de afirmação de cidadania daqueles que por vezes estão à margem, em detrimento de antigas práticas abusivas de especulação imobiliária e de aquisição fraudulenta de propriedade.

Vale ressaltar ainda que, a posse é muito mais palpável e notada do que a propriedade. Esta sobrevive a partir de um título sem a posse, de forma abstrata. Já a posse não se concretiza sem o exercício contínuo desta realidade.

Observamos, portanto que a função social da posse é mais perceptível que a da propriedade e tem por finalidade provocar uma reação menos individualista em prol do bem da coletividade.

Sem embargo, acreditamos que embora sejam independentes na sua existência, suas funções sócias, ao contrário são intrínsecas e não há que falar em uma sem relacionar a outra.

Em artigo publicado pelo Ministério das Cidades, realizando um breve histórico acerca do direito de propriedade Aguiar e Borba (2007, p.193), explicitaram que atualmente, a função social da propriedade encontra-se consagrada na maioria das legislações do mundo ocidental que trata da propriedade, e em muitas delas a função social encontra-se, inclusive, constitucionalizada.

De fato, considerando a função social, esta só é legitimada a partir da utilização da propriedade.

Enfatizando o papel da propriedade, Carvalho Filho (2006, pp. 14 – 15) se posiciona:

Mais coerente para a definição de objetivos da política urbana é o art. 2º do Estatuto, porque, tendo-se referido ao desenvolvimento social das cidades, cujo sentido é inegavelmente de expressa amplitude, aludiu também ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana. Em que pese a natureza que tem junto à ordem constitucional – de direito fundamental – a propriedade não mais representa um direito absoluto e intangível como o foi em épocas pretéritas. A Constituição a menciona no *caput* do art. 5º e no inciso XXII, neste caso assegurando de modo peremptório: “*é garantido o direito de propriedade*”. Contudo, ao mesmo tempo em que assegura o direito, a Carta assinala: “*a propriedade atenderá a sua função social*” (inc. XIII). Numa interpretação conjugada dos postulados, ter-se-ia como que afirmação: “*é garantido o direito de propriedade desde que atenda a sua função social*”. O atendimento da função social, por conseguinte, estampa verdadeira *condição* para a garantia do direito.

[...] De fato, para garantir o bem-estar da população, a política urbana deve ser direcionada tanto ao desenvolvimento das funções sociais da cidade quanto das funções sociais da propriedade urbana. São coisas diversas. Enquanto nas funções sociais da cidade devem ser desenvolvidos os setores que resultam das demandas primárias e secundárias da coletividade, a função social da propriedade urbana reflete a *adequação da propriedade* à ordem urbanística do Plano Diretor.

É importante registrar, no que tange ao direito de propriedade, que sua função social substitui a vetusta noção de direito absoluto e rende ensejo à formação de regras de Direito Urbanístico, de modo a se obterem normas impositivas que com vistas à ordenação dos espaços habitáveis. (grifos do original)

Neste diapasão posiciona-se Riccitelli (2005):

Os direitos individuais não são mais considerados como de interesse exclusivo do indivíduo, mas sim como instrumentos para a realização do coletivo. Atualmente tornou-se praticamente impossível individualizar um interesse particular totalmente isolado, desvinculado do interesse público. A autonomia privada deixou de ser um valor em si. Os atos de autonomia privada, possuidores de fundamentos diversos, devem encontrar seu denominador comum na necessidade de serem dirigidos à realização de interesses a funções socialmente úteis. Há uma transferência de importância crescente para o atributo da personalidade do indivíduo vinculado à liberdade, em detrimento à concepção romana de *dominium*, objetivando-se a correspondente adequação das finalidades sociais, sobremaneira a desejada redistribuição de rendas.

Reforça ainda Silva (2006, p. 79):

[...] Nesta construção está claro que o interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, e que a estrutura interna do direito de propriedade é um aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística.

Por fim Imparato e Saule Júnior (2006, pp. 82 – 83), em artigo sobre regularização fundiária:

Desta forma, o direito de propriedade deixou de ser visto como uma relação absoluta e imprescritível entre o sujeito de direito – o proprietário – e o bem, ou como a relação jurídica entre o sujeito de direito ativo e um sujeito passivo universal, da forma como o instituto passou a ser conceituado, com a evolução da dogmática jurídica. Isto porque esta concepção é civilista e vê a propriedade como um instituto

que concerne, exclusivamente, ao Direito Privado. No limite, a Constituição de 1988 tratou-o como um instituto umbilicalmente ligado ao Direito Público, na medida em que deve cumprir sua função social.

Assim, podemos concluir que a legislação não considera mais hoje o caráter individualista do uso da propriedade, em que impera a vontade de seu proprietário. Há que se acolher à necessidade do coletivo e em prol de um bem maior sopesar princípios que norteiam a nossa Constituição, de modo a garantirmos a dignidade humana.

Desta feita, para que o Estado ofereça uma garantia de uso e utilização da propriedade é necessário que ela esteja sendo utilizada em benefício da sociedade. E um dos instrumentos que se destinam a garantir este uso pelos assentamentos irregulares é a Usucapião Especial de Imóvel Urbano na modalidade Coletiva sobre a qual tratamos neste trabalho.

### **2.3 Comentários sobre a Usucapião Especial de Imóvel Urbano**

Desde a Roma antiga a Usucapião é uma das formas de aquisição de propriedade, servindo para sedimentar o Império Romano, que ampliava suas fronteiras através da ocupação de terras.

No Brasil, o código civil de 1916 já previa as modalidades de usucapião extraordinário e ordinário que permitiam a aquisição da propriedade que dispunham os prazos mínimos respectivos de 20 e 10 anos.

Com a Constituição de 1988, em seu artigo 183, emergiram inovações acerca desta matéria. Senão vejamos:

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

A Usucapião Especial erigiu-se com requisitos próprios e peculiares. Foi no Estatuto da Cidade que esta modalidade usucapiatória alcançou sua institucionalização.

Ribeiro (2006, p. 962) relata que:

As modalidades de usucapião contidas no Estatuto da Cidade encontram, assim, base na garantia que visa a urbanização das cidades, tendo por objetivo a dignidade da pessoa humana que, sozinha ou com sua família, necessita de um teto para se abrigar.

Afirma Carvalho Filho (2006, p. 121):

Numa primeira visão, trata-se de importante instrumento de política urbana, pois que visa à regularização fundiária de imóveis situados na zona urbana, sobretudo aqueles localizados em áreas de comunidades de baixa renda. [...]

De outro lado, essa modalidade de usucapião estampa poderoso instrumento de justiça social, permitindo àqueles que fazem do imóvel urbano o centro de sua moradia e de sua família a aquisição do domínio como compensação pelo uso efetivo, ininterrupto e imune a qualquer oposição.

Segundo Alfonsin (2007, p. 93) esta modalidade de usucapião trouxe em si uma grande conquista, já que seus requisitos atenuam os exigidos por outras modalidades, permitindo a efetivação da função social não só da propriedade, mas como da própria cidade como um todo.

Pactua na mesma linha de pensamento Coccaro Filho (2004) ao afirmar que esta espécie de usucapião deve servir ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, ao bem-estar de seus habitantes e ao meio ambiente.

Diz ainda que, por ser um implemento para o possuidor conseguir a propriedade da área que ocupa,

nas duas modalidades em que se apresenta individual e coletiva, sua parcela de contribuição à política urbana é afeita à função social da propriedade, ao gerar a perda desse direito, para quem não o exerce, tendo em vista aquele escopo apriorístico, e sua aquisição, para quem age de forma coincidente à sua finalidade. (COCCARO FILHO, 2004)

A Usucapião Especial vem no intuito de possibilitar a aquisição legal da moradia, modo que finde a “velha divisão” das cidades: cidade legal *versus* cidade ilegal.

As favelas, os assentamentos irregulares são os mais afligidos por esta divisão. Diligenciou o legislador por garantir um instrumento que acudisse essa parte da população.

Assim nasceu a Usucapião Coletiva, cuja natureza, requisitos e pressupostos passaremos a examinar no próximo.

### 3 A EFICÁCIA NA APLICABILIDADE DA USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA

Como já vimos oportunamente, a Constituição Federal de 1988 inovou a legislação pátria quando abrigou dentre seus dispositivos, o art. 183 que trata da Usucapião Especial de Imóvel Urbano, mas que necessitaria ser tratada por legislação específica.

Assim, o legislador ordinário atinou por instituir duas modalidades, individual e coletiva, desta espécie usucapiatória dentre as disposições do Estatuto da Cidade.

A Usucapião Coletiva vem no sentido de buscar solução de regularidade para áreas adensadas, consolidadas e totalmente irregulares.

Entendemos que quis o legislador, sanar uma problemática de irregularidade dos aglomerados urbanos de forma mais célere e eficaz, facilitando o andamento do processo de regularização fundiária.

Melo (2008, p. 97) resume que:

A usucapião especial urbana, na modalidade coletiva, é o instrumento jurídico e político previsto no Estatuto da Cidade para possibilitar a titulação das áreas de posse e moradia nas favelas.

Analisemos, pois, seus aspectos gerais e requisitos.

#### 3.1 Aspectos gerais da Usucapião Especial Coletiva

A Lei 10.257 de 2001, Estatuto da Cidade, dispõe *in verbis*:

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem **usucapidas coletivamente**, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.



§ 2o A **usucapião especial coletiva de imóvel urbano** será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3o Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4o O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5o As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes. (grifos nosso)

Mecanismo de política urbana, a Usucapião Coletiva, legitima moradores de baixa renda que ocupam uma mesma área com dimensão de no mínimo duzentos e cinquenta metros quadrados adquire de uma só feita a propriedade desta.

De acordo com Carvalho Filho (2006, p. 128), a Usucapião Coletiva “[...] é a aquisição conjunta do domínio, por pessoas integrantes de comunidades de baixa renda, quando se afigura impossível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor”.

Por não ser possível a individualização de lotes nestas comunidades, este instrumento autoriza ao Judiciário que outorgue aos moradores o título de domínio, dando a estes uma confirmação de cidadania.

Carvalho Filho (2008, p. 128) enfatiza também que o artigo 10 está fundamentado na justiça social, já que, apesar destas comunidades serem estabelecidas sem respeito às normas urbanísticas vigentes, é inegável o fato de que estas não podem ser abandonadas pela ordem jurídica.

Ao acessarmos a obra de Ribeiro (2006, p. 990), este nos elucida que há opiniões divergentes acerca de ser ou não a usucapião coletiva o que ele apelida de *direito novo*.

Enfatiza o autor que existem aqueles que acreditam que por ser a usucapião coletiva modalidade nova, a sua vigência conflui com a do próprio Estatuto.

Para estes, é uma questão de lingüística. Como artigo 10 não fala em possuir, mas em ocupar coletivamente, diferenciando-o do artigo 183 da Constituição Federal, queda-se demonstrado que se trata de um novo direito e, portanto o tempo de ocupação de cinco anos deverá ser considerado a partir da vigência do Estatuto.

Já outros sustentam que não se trata de um novo direito, apenas quis o legislador viabilizar a regularização de situações mais complexas. Ora, é bem verdade que cada morador poderia dispor da usucapião individual, apesar de a individualização dos lotes ser mais complexa. Entretanto, é mais viável para o andamento do processo que seja considerada a área total, afinal todos os residentes são litisconsortes e confinantes uns dos outros, simultaneamente.

Não obstante, o Código Civil de 2002 trouxe em seu corpo de normas a previsão de um dispositivo que se assemelha a usucapião coletiva, reforçando assim, a previsão normativa deste instituto.

Conforme artigo 1.228, § 4º do Código Civil de 2002, a usucapião coletiva é:

Art. 1.228. [...]

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

Há opiniões que consideram ser este dispositivo uma desapropriação implementada por particulares, em substituição ao poder público. Outros o consideram uma usucapião coletiva condicionada à obrigação de indenizar. Ou, ainda, há opiniões que garantem se tratar de um instituto completamente novo.

Para alguns processualistas, o referido dispositivo institui a desapropriação judicial, que seria reconhecida como o ato pelo qual o juiz, a requerimento dos que exercem a posse, fixa na sentença indenização a ser paga ao proprietário, sendo transferida a propriedade a partir de então.

Isto se figura impertinente, posto que a jurisdição que lhe é afeta apenas compreende o poder de dizer o direito pertinente ao caso concreto. O que ainda, por força do princípio da inércia jurisdicional, somente permite que as partes dêem início ao processo. Trata-se de transferência de propriedade devido ao tempo de posse exercido e pelo pagamento de justa indenização, assim considerando o que tange ao artigo 1228, § 4º do Código Civil de 2002.

De certa forma, assim, outros doutrinadores percebem essa nova modalidade de usucapião coletiva como um "atalho", um caminho mais curto em que o Estado-

Administração se ausenta, para dar lugar a que a própria população persiga o mesmo resultado de específicas desapropriações, de tão elevado interesse social e econômico.

Ferraz (2006, p. 143) afirma que a usucapião coletiva tem por requisitos: uma comunidade de baixa renda que ocupe para moradia uma área com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados por pelo menos cinco anos ininterruptos e sem oposição, que não possua propriedade de outro imóvel e que seja complexa a identificação jurídica de cada lote individualmente.

É dele também o comentário que diz sobre a usucapião coletiva:

Como condomínio indiviso que é, a ele se aplicam os arts. 1314 e ss., do Código Civil, no que compatíveis com a especificidade do Estatuto da Cidade (particularmente, é óbvio, de seu art. 10).

Como especial que é, o condomínio do art. 10 do Estatuto tem a vocação da durabilidade no tempo. Sua extinção só é possível, e desde que aprovada por no mínimo dois terços dos condôminos (art. 10, §4º), no caso de urbanização da área supervenientemente à constituição do condomínio. É que se tem em mente o dado de que a urbanização acresce valor ao bem, podendo inclusive beneficiar diferentemente os condôminos – circunstâncias, essas, que alteram profundamente a situação econômico-funcional de fato, que justificara sua criação, e o dinamismo de sua administração (o que levou o legislador a adotar o crivo da *maioria simples*, para sua administração). Com isso afasta-se, *in casu*, a incidência dos arts. 1.320, 1.323 e 1.325 do Código Civil. (FERRAZ, 2006, p.146)

Assim com a aquisição coletiva da propriedade surge também um condomínio especial para os moradores da área usucapida.

Definitivamente a Usucapião Coletiva foi um grande avanço jurídico em termos de regularização fundiária. Viabilizou a conquista desta regularização não só para o Poder Público, mas para a própria comunidade que pode em conjunto pleitear junto aos órgãos públicos o título de sua propriedade.

Bastando para isso apresentar alguns requisitos indispensáveis e que são dispostos no próprio artigo 10.

### 3.1.1 Possuidores

Aqueles que pleiteiam a usucapião coletiva têm que ser moradores da área a ser usucapida, possuindo-a em regime de composses e ser de baixa renda. Também não poderá ser proprietário de nenhum outro imóvel, quer urbano quer rural, nem ser beneficiário de alguma unidade habitacional ofertada pelo Poder Público.

Carvalho Filho (2006, p. 130) nos diz que:

Por último deve aplicar-se ao interessado no usucapião coletivo a mesma restrição dirigida àquele que pretende o reconhecimento do usucapião individual, prevista no art. 9º, §2º, do Estatuto: o direito não poderá ser reconhecido mais de uma vez. Conquanto a restrição não tenha sido incluída no art. 10, relativa ao usucapião coletivo, é clara a disposição contida no art. 183, §2º, da Constituição: *“Este direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez”*. Ora, a Carta não distingue entre usucapião individual e coletivo; limitou-se a tratar do usucapião especial como instrumento de política urbana. Portanto, não poderia a lei suprimir restrição definida no mandamento constitucional. Deve entender-se, pois, que não pode pleitear o quinhão do usucapião coletivo o possuidor que anteriormente já tiver sido beneficiado pelo instituto.

Isto se deve ao sentido da existência da Usucapião Coletiva que é a justiça social, ou seja, realizar ações que visem o interesse social, alcançando assim a grande parcela populacional que não faz parte da cidade regularizada. O Judiciário considera que se o possuidor possui como seu mais de um imóvel, foge do padrão disposto na norma. Caberá também ao juiz a definição de baixa renda, já que o legislador foi silente, como comenta Ferraz (2006, p.146) que não “tendo a lei definido o que entenda por ‘população de baixa renda’, a substanciação dessa condição legal ficou delegada ao prudente arbítrio do juiz [...]”.

A associação de moradores que devem estar regularmente constituídas, figuram como substitutos processuais em ação de usucapião coletiva. Conforme ilustra Ribeiro (2006, p. 997),

a mencionada associação não poderá ser beneficiada por frações ideais do imóvel ocupado, uma vez que tal compete aos ocupantes ou possuidores, que são as pessoas legitimadas para receber as porções ideais do terreno. [...] Deverá, contudo, a associação discriminar e apontar os ocupantes, qualificando-os devidamente e especificando as frações ideais de cada um deles.

Importante saber que, de acordo com Carvalho Filho (2006, p. 136):

[...] À associação, pois cabe o papel de representante judicial. Desse modo, se o caso for de usucapião coletivo, e algum possuidor não anuir, poderá a associação propor a

ação e requerer a citação dos que não autorizaram, isso para a formação do litisconsórcio necessário a ser formado com os que já figuram na lide.

### 3.1.2 Área e tempo mínimos de ocupação

O artigo 10 vem considerando como tempo mínimo de ocupação, cinco anos e área de pelo menos 250 m<sup>2</sup>. Existem duas inovações dignas de ressalva. Primeiro o tempo de cinco anos que diminuiu consideravelmente, na intenção de não postergar o processo de inclusão formal destas famílias. Segundo com a adoção do limite mínimo de área ser de 250 m<sup>2</sup> possibilitou a regularização de aglomerados urbanos, entretanto a que se resguardar o limite individual de cada lote não ser superior aos 250 m<sup>2</sup> estipulados para a usucapião especial individual (art. 9).

Acerca do tempo nos lembra Ribeiro (2006, p. 998) que a “contagem do tempo na modalidade usucapiatória focada deve ser considerada a partir da data da vigência do Estatuto da Cidade. Ou seja, a comunidade que requerer a propriedade pela usucapião coletiva, terá o tempo contado a partir do ano de 2001.

Nos lembra também que o “total da área, todavia não pode ultrapassar um múltiplo de autores superior a 250 m<sup>2</sup>, podendo, no entanto, ser inferior ao múltiplo. Isto quer dizer que a fração ideal a ser instiuída não poderá ser superior a 250 m<sup>2</sup> para cada um dos possuidores”.

### 3.1.3 Uso para moradia

Como destaca Ferraz (2006, p. 146) “o possuidor interessado tem que ser *morador* na área” (grifo do original). Ou seja, o possuidor tem que manifestadamente demonstrar o que a doutrina denomina de *animus domini* (ânimo de proprietário).

Isto significa que deverá o possuidor cuidar e permanecer no imóvel, tal qual se espera de um proprietário, de modo que seja facilmente evidenciado o uso para sua morada ou de sua família.

A expressão sua **ou** de sua família disposta pelo artigo 10 visa alcançar àquelas famílias que de alguma forma ficam desamparadas pela ausência do titular da posse.

Carvalho Filho (2006, p. 124) orienta que:

Deve interpretar-se no sentido de que a usucapião será viável mesmo se o possuidor abandonar sua família, hipótese em que o título de propriedade será conferido à esposa, companheira (*ou conviventes*, como prefere a Lei nº 9.278, de 10.05.96, que regula a união estável prevista no art. 226, § 3º da CF) ou aos filhos. E se continuará a contar em favor da família o período de posse do possuidor. (grifos do original)

Contudo, apesar de a norma ser expressa ao colocar que o lote deva ser utilizado para moradia do possuidor, *data vênia* não significa que a atividade comercial não possa ser exercida por este quando destina parte de seu lote para tal atividade, o que não pode ocorrer é a destinação total deste para o comércio.

Ribeiro (2006, p.997) diz que:

Deve preponderar o uso do imóvel para fins residenciais, não se afastando utilização outra para finalidade comercial acanhada, como pequeno bar, compartimento para culto religioso, microempresa etc.

### 3.1.4 Posse ininterrupta

A idéia de continuidade da posse expressa pela norma alcançou a interpretação de que posse continuada seria não só a do mesmo morador que permaneceu na posse ao longo dos anos, mas também através da comprovação adicionada do tempo de posse do morador originário e da comprovação dos sucessivos possuidores que lhe sucederam na posse, no caso do morador originário não permanecer. É a chamada soma ou sucessão de posses.

Ilustrando tal assertiva com Carvalho Filho (2006, p. 131), temos que

o possuidor pode acrescentar sua posse à do antecessor para completar o prazo de cinco anos exigido para aquisição do domínio. Como a lei não impõe qualquer

restrição a respeito, pode haver mais de dois possuidores; sendo ininterruptas as posses, o sucessor tem o direito de contar o período de posse dos antecessores.

### 3.1.5 Sem oposição

A não oposição consiste em não ter ocorrido ao longo dos 5 anos, oposição jurídica a posse por parte do proprietário do terreno ocupado. Após este tempo, os possuidores adquirem direito de usucapir a área e ainda que o proprietário venha a se opor depois através de uma ação de reintegração de posse os possuidores podem alegar usucapião em defesa em sede de contestação. É o ônus obtido pelo não uso do terreno pago pelo proprietário despercebido, ou até mesmo o especulador, que mantém aquela terra somente para o lucro sem dar qualquer finalidade social à mesma. Isto se deve ao princípio da função social da propriedade previsto em nossa Constituição de 88 e que fora analisado oportunamente.

Merece destaque o que declara Alfonsin (2007, p. 95):

Um proprietário de terreno urbano que pelo prazo de cinco anos não se opõe à ocupação de seu terreno por moradias de população de baixa renda, merece de fato perder essa propriedade pela prescrição aquisitiva da usucapião urbana, em favor daqueles que lhe estão dando uma função social efetiva.

### 3.1.6 Não identificação dos lotes ocupados

Por último, quis o legislador enfatizar a finalidade da usucapião coletiva em atender os assentamentos irregulares e favelas, quando dispõe que os lotes não podem ser identificados. É fidedigna a idéia, posto que nestas áreas a individualização dos lotes é muito difícil, confundindo ora com a própria casa do morador ora se entremeando umas pelas outras sendo parte de um possuidor e parte de outro, mas todos no mesmo lote. Utilizou-se aqui a idéia de condomínio, amplamente adotada pela cidade formal. Considera-se que teve o

legislador a nítida sensação de desordem. Como nos elucida mais uma vez Ribeiro (2006, p. 999):

[...] O termo “terreno”, via de regra usado em loteamentos, pressupõe espaço imóvel com divisas certas, frente para a via pública e condições mínimas de urbanização. Logo, nos aludidos núcleos habitacionais, não há propriamente terrenos identificados, mas sim espaços que não seriam passíveis de regularização pela via de usucapião individual.

Na mesma face se posiciona Carvalho Filho (2006, p. 129):

[...] A agregação dos indivíduos à comunidade se processa sem qualquer pré-requisito e a posse vai sendo exercida em cada área sem que haja prévia definição de sua metragem. Se numa comunidade, por acaso, os indivíduos exercerem a posse sobre terrenos com definição clara, sendo possível identificar o possuidor e a área que ocupa, não incidirá o usucapião coletivo, mas sim o individual.

Entretanto, as condições urbanas desses assentamentos irregulares são extremamente precárias o que nos levará a refletir em momento posterior sobre a eficácia e até mesmo a eficiência deste dispositivo ao passo que nos questionamos se temos regularizado garantindo a mínima dignidade habitacional.

### 3.2 A constitucionalidade da Usucapião Coletiva

A usucapião especial como aferimos anteriormente surgiu como uma importante inovação no ordenamento pátrio, a partir da Carta Magna de 88. Observamos também que por conseqüência, ou mesmo que por instinto, quis o legislador ordinário, diante do apelo dos movimentos sociais, prever uma espécie além da individual nesta modalidade usucapiatória, qual seja: **a coletiva**.

Ora, tal fato se deve a realidade vivida pelos grandes centros urbanos e seu desproporcionado crescimento populacional, levando pessoas a buscarem “alternativas” para moradia e formando grandes aglomerados absolutamente irregulares.

O Estado não poderia permanecer pusilânime a esta veraz realidade. Tanto que além de prever a espécie na Lei 10.257 de 2001, em 2002 com o surgimento do novo Código Civil, indumentou nossa legislação com uma espécie aparentada da usucapião especial



coletiva, doutrinariamente conhecida como usucapião coletiva (art. 1228/NCC), cuja definição dantes deletreamos.

Ocorre que, apesar de fundar-se no princípio da justiça social, muito se indaga acerca da constitucionalidade da espécie de usucapião coletiva. E nessa ordem, podemos deslindar que existem, axiomáticamente, que existem duas correntes, diametralmente opostas, a que acreditar ser o dispositivo constitucional e a que se empenha em demonstrar que é inconstitucional.

Os que defendem a constitucionalidade do código, como José dos Santos Carvalho Filho e Dalmo de Abreu Dallari dentre outros, buscam alicerce jurídico, sobretudo principiológico, em nosso sistema constitucional.

Dallari (1992, p. 379) antanho à publicação do Estatuto da Cidade já dispunha:

[...] a expressão “aquele que possuir” não implica “possuir sozinho”. Quem possuir em comum, o compossuidor, pode ser referido como “aquele que possuir”, assim como o condomínio estará incluído nos dispositivos legais que fizerem referência àquele que for proprietário. No caso do artigo 183 da Constituição pode-se afirmar, com absoluta segurança, que o constituinte sabia que a posse urbana para moradia é sempre coletiva, sendo extremamente rara as exceções. Estas, por sua raridade e por sua pequena expressão social, não justificariam uma disposição constitucional inovadora. Assim, portanto, sem qualquer sombra de dúvida, o artigo 183 da Constituição brasileira permite que se use o caminho tradicional do usucapião para, tendo por base a posse comum, se obter o usucapião coletivo.

Carvalho Filho (2006, p. 120) diz acerca do artigo 183 da Constituição Federal:

É esse dispositivo, que aliás também está situado no capítulo dedicado à política urbana, que constitui a fonte constitucional do usucapião especial de imóvel urbano.

Caracterizando-se como instrumento de política urbana, essa modalidade foi disciplinada no Estatuto da Cidade entre os arts. 9º e 14º, configurando-se como diploma regulamentador do citado mandamento constitucional.

Sobre a usucapião do Código Civil, em setembro de 2002, ocorreu a Jornada de Direito Civil do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, o que resultou na edição do Enunciado de nº. 82:

É constitucional a modalidade aquisitiva de propriedade imóvel prevista nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do novo Código Civil.

Comentando a constitucionalidade da usucapião coletiva, Nery Júnior (1999, p. 419) que “a norma é constitucional porque resolve a aparente antinomia entre o direito de o

proprietário reivindicar a coisa de quem injustamente a possui e a função social da propriedade, com a manutenção do bem com aquele que lhe deu função social com a posse-trabalho”.

Na defesa da usucapião coletiva, Ferraz (2006, p. 144-145) afirmativamente enfatiza que:

Destarte, se há propriedade condominial, coletiva pois, não há razão para se inadmitir a aquisição coletiva de propriedade, inclusive pela via do usucapião, inexistindo vedação a isso no inciso XXII do art. 5º da Constituição.

Doutra parte, a superação da deterioração urbana e das patologias favelares, com lastro na principiologia constitucional (particularmente, mas não só: função social da propriedade, art. 170, II e III; defesa do meio ambiente, idem, inciso VI; redução das desigualdades sociais, idem, inciso VII; garantia do bem-estar dos habitantes da cidade, art. 182, caput; harmonia social, "Preâmbulo"; dignidade da pessoa humana, art. 1º, III; justiça e solidariedade sociais, art. 3º, I; erradicação da pobreza e da marginalização, art. 3º, III), confere inequívoco lastro jurídico à inovação do usucapião coletivo, na busca de soluções para a questão da submoradia.

Dessa sorte, e em definitivo, parece-nos insensato e infundado divisar “suspeita de inconstitucionalidade” no usucapião coletivo.

[...]

Não se pretenda, doutro lado, ver no art. 183 do Texto Máximo qualquer vedação ao que disciplinado no art. 10 do Estatuto da Cidade. O prefalado art.183 regrou, como um todo, em geral, o usucapião *pro habitacione*. O art. 10 do Estatuto o regulou quando, pela natureza dos fatos e das coisas, aquisição deva ser *coletiva*. E o fé inteiramente dentro das balizas do preceito constitucional mencionado no que diz respeito ao tempo da posse, suas características, sua vocação e ao básico rigor de não incidir a figura quando o prescribente já seja proprietário.

A ausência de referência expressa na lei aos parágrafos do art. 183 constitucional não tem qualquer relevância, eis que eles, até por força de sua hierarquia, aqui também incidem.

Coccaro filho (2004) em artigo publicado comenta:

Natural, nesse contexto, a existência de opiniões, não sistematizadas, que rezam da inconstitucionalidade do usucapião coletivo, diante da ausência de expressa estipulação no art. 183 da Constituição Federal, que, por outro lado, prevê o usucapião individual.

Não há, porém, antinomia. O usucapião coletivo dá ensejo à exteriorização dos mesmos princípios que geraram o usucapião individual; acomoda-se à Constituição Federal, como instrumento da política urbana e auxiliar do direito à moradia, sobretudo após a edição da Emenda Complementar n. 26/2000.

Não colide ou se desvia da "ordem axiológica ou teleológica de princípios jurídicos gerais", que define o sistema jurídico de Claus-Wilhelm Canaris.

Dessa forma, ao lado do usucapião ordinário e do extraordinário, previstos tão-somente na legislação infraconstitucional, o usucapião especial urbano não afronta a Constituição Federal, muito menos o direito de propriedade, garantia fundamental desde que cumpra sua função social.

Ao consultarmos o boletim eletrônico do Instituto do Registro do Imobiliário do Brasil - IRIB deparamos-nos com painel que tratou da Usucapião Coletiva e Habitação Popular sob a coordenação do então Ministro do Supremo Tribunal, Sidney Sanches e apresentado por Paulo José Villela Lomar (2001) Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo em 2001.

O legisperito inicia sua apresentação colocando um questionamento acerca de ser ou não constitucional o que ele chama de “esta inovação”, ainda que a Constituição não tenha feito menção da espécie coletiva. Vai mais além, quando questiona que mesmo a Constituição não tendo expressamente previsto tal dispositivo, se teria o legislador constituinte aberto à possibilidade de lei ordinária instituí-lo.

Lomar (2001) afirma que aqueles que acreditam ser inconstitucional, operam uma interpretação restritiva do texto constitucional. Para estes o legislador ordinário só teria autorização para criar o dispositivo usucapiatório se a Constituição expressamente permitisse. Trata-se de uma sobreposição de interpretação que privilegia o método literal em prejuízo de outros métodos.

O jurista admoesta que os que defendem a inconstitucionalidade da modalidade coletiva baseados na assertiva de que a inconstitucionalidade estaria na ofensa ao direito constitucional da propriedade por parte do mencionado Estatuto quando institui a usucapião coletiva, ainda que não anuído pela Constituição Federal, implicando em seu impedimento.

São ainda palavras dele:

Na verdade, a redação mais adequada teria sido a que exprimisse que as áreas urbanas (terreno ou edificação) ocupadas por agrupamento ou conjunto de pessoas ou famílias de baixa renda para moradia própria, cujas habitações individuais abranjam área (terreno ou edificação) com até duzentos e cinquenta metros quadrados, por mais de cinco anos, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Entretanto, esta impropriedade de redação, contida no "caput" do artigo 10, não impede a aplicação do preceito legal. Caberá ao juiz, atendendo aos fins sociais da lei, dar a interpretação adequada em face da realidade, aplicando corretamente o mandamento legal em termos razoáveis. Não há qualquer inconstitucionalidade nesta impropriedade.

Assim sendo, a formulação infeliz da redação do "caput" deste artigo não é suficiente para impregnar de inconstitucionalidade a usucapião especial coletiva de imóvel urbano. (LOMAR, 2001)

Harmônico a estas considerações, Miguel (2004) acrescenta que:

este artigo cria nova forma de usucapião, não prevista na constituição. Desta forma, inovando a ordem jurídica, estaria fugindo da intenção constitucional da usucapião. Todavia, esse argumento é facilmente afastado, pois, da análise sistemática de nossa Carta Magna, extrai-se a vontade constitucional de beneficiar aqueles que estiverem residindo em áreas urbanas, com posse mansa e pacífica, conjugado ao direito social à moradia, expresso no art. 6.º da CF. O espírito constitucional foi aplicado na criação da usucapião coletiva, afastando-se assim a sua inconstitucionalidade, apesar de posições diversas encontradas na doutrina.

Alfonsin (2007, p.93) recorda que:

Um outro problema identificado na forma como instrumento foi inscrito na Constituição foi a forma individual de postulação e titularidade do direito à usucapião, expressa pelo caput do art. 183 da Carta Magna. Ora, todos sabemos que muitas favelas são o resultado de ocupações coletivas. Além do mais, seja qual for o processo de ocupação, é óbvio que tanto para os moradores quanto para as administrações municipais interessadas em promover a regularização fundiária de áreas privadas ocupadas, para fim de moradia de população de baixa renda, seria muito mais fácil se houvesse a possibilidade de ingresso de uma ação apenas, na qual a coletividade reivindicaria o domínio da área pelo atendimento dos requisitos constitucionais. Essa facilidade foi a grande contribuição do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária.

Antes da promulgação do Estatuto da Cidade, várias iniciativas relacionadas com a possibilidade da usucapião ser ajuizada coletivamente foram frustradas, não só pelo fato de que essa forma procedimental não se encontrava, ainda, prevista em lei, como pela alegação usada na defesa dos proprietários de que a norma constitucional por mais permissiva que seja, não poderia ferir direito adquirido.

Por fim Fernandes (2004) registra sobre as finalidades da usucapião em consonância com as finalidades constitucionais:

O instituto da usucapião urbano cumpre, simultaneamente, duas importantes finalidades diante da realidade de milhares de famílias excluídas do mercado formal imobiliário, que, em virtude da baixa renda familiar passam por um estado de necessidade social, vivendo em favelas, palafitas, cortiços, etc., na denominada cidade clandestina.

[...]

A Constituição da República Federativa do Brasil preserva as conquistas civilizatórias, atentando-se para o binômio: democracia e direitos fundamentais, visando ao cumprimento dos elementos necessários ao bem estar social – cujo déficit é muito elevado, contendo um conteúdo compromissário mínimo a constar do texto constitucional, bem como os correspondentes mecanismos de acesso à jurisdição e de participação democrática, implementando a Constituição em sua materialidade, pela exata razão de que, nesse contexto, o Direito continua a ser um instrumento de implementação de políticas públicas.

Desta forma, descumprir os dispositivos que consubstanciam o núcleo básico da Constituição, isto é, aqueles que estabelecem os fins do Estado, representa solapar o próprio contrato social. O texto constitucional não pode ser transformado em um solo infértil.

O direito constitucional à propriedade e à moradia, na concepção como está sendo abordada no capítulo um, tendo o Direito Urbanístico como leme que deve direcionar a interpretação destes preceitos voltados para a função social da

propriedade urbana – razão da sua existência jurídica – e para efetivação do direito fundamental à moradia digna – com segurança jurídica, tem a oportunidade histórica, mediante pronunciamento judicial – sentença – de tê-los efetivados por força da criação, pelo Estatuto da Cidade, da usucapião coletiva urbana especial.

Em diametral vereda, Maluf (2002, p. 1098) rechaça o referido instrumento normativo, o qual insinua ser arremetedor do direito de propriedade esculpido na Magna Carta:

As regras contidas nos §§ 4º e 5º abalam o direito de propriedade, incentivando a invasão de glebas urbanas e rurais, criando uma forma nova de perda do direito de propriedade, mediante o arbitramento judicial de uma indenização, nem sempre justa e resolvida a tempo, impondo dano ao proprietário que pagou os impostos que incidiam sobre a gleba. As regras esculpidas nesses parágrafos são agravadas pela letra do art. 10 e seus parágrafos da Lei nº 10.257, de 10.07.2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, uma vez que nela é permitido que essa usucapião especial de imóvel urbano seja exercida em área maior de duzentos e cinquenta metros, considerando área maior do que essa 'extensa área'. Prevê também que a população que a ocupa forme, mediante o requerimento da usucapião da usucapião, um condomínio tradicional; e mais, não dá ao proprietário o direito à indenização. Tal forma de usucapião aniquila o direito de propriedade previsto na Lei Maior, configurando um verdadeiro confisco, pois, como já dissemos, incentiva a invasão de terras urbanas, subtrai a propriedade de seu titular, sem ter ele direito a qualquer indenização.

Por fim, apresenta:

Essas regras, a do novo Código Civil e a do art. 10 e seus parágrafos da Lei nº 10.527/2001, devem ser modificadas por um projeto de lei específico, evitando-se, assim, que o Judiciário seja obrigado, por intermédio de inúmeras ações que haverão de surgir, a declará-las inconstitucionais. (FERRAZ, 2002, p. 1098)

Outro a caminhar em análogo diapasão é Ribeiro (2006, pp. 1014 e 1015):

A primeira crítica que se faz à usucapião urbana coletiva é a referente à sua inconstitucionalidade, uma vez que a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, fala em "áreas urbanas com mais de 250 m<sup>2</sup>" (art. 10), enquanto a Constituição Federal faz referência a "área urbana de até 250 m<sup>2</sup>" (art. 183).

Outro ponto, no campo constitucional, diz respeito ao referido Estatuto, que não poderia instituir nenhuma modalidade de usucapião, norma de direito material, já que o art. 182 da CF, tratando "DA POLÍTICA URBANA", dispõe que "a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".

Assim, as diretrizes fixadas em lei, como normas gerais de conduta, não abrangeriam nova modalidade de usucapião.

[...]

A usucapião coletiva constitui direito novo, não podendo ser contado tempo anterior de posse, conforme antes assinalado (Tribuna do Direito, julho/2002).

O autor, para justificar ainda a inconstitucionalidade do dispositivo, alerta para os conflitos que poderão suscitar com a implementação do condomínio indiviso. Ele afirma que este efeito da usucapião coletiva inviabiliza, por exemplo, a urbanização da área, pois de quorum especial dependerão a decisão por intervenções. Exemplifica que nas comunidades em que o controle seja exercido por traficantes seria impossível tal prática de tomada de decisões coletivas, imperaria a vontade criminosa na tentativa de coibir a presença da polícia.

Ressalta ainda:

Cabe ressaltar que o ingresso de pessoas de baixa renda em áreas urbanas quase sempre resultou de invasões, muitas vezes com excesso de gente, constituindo um aglomerado de moradias acanhadas e levantadas de forma desordenada, sem reserva de espaços para passagem, restando até mesmo encravamento da gleba irregularmente ocupada.

Não subsiste dúvida de que poderão ser aumentadas as invasões, com o crescimento de favelas, até mesmo erguidas em áreas impróprias e perigosas, com riscos à população ou à saúde dela (terrenos marginais a rios, mangues, encostas de morros, também sujeitos a enchentes ou a desmoronamentos).

Daí a importância de leis vedatórias de usucapião ou de urbanização de áreas em locais inapropriados e de altíssimo custo para serem regularizadas.

[...]

A forma flexível de urbanização ou reurbanização fere, em tese, os princípios constitucionais de igualdade e isonomia, uma vez que trata de modo diferente situações iguais.

O cidadão pobre, mas que com sacrifício adquire um lote e constrói sua moradia longe do centro das cidades, tem de observar as posturas municipais, pagar pelos serviços públicos que necessita, enquanto aqueles que invadem imóvel alheio, adquirindo-o mediante usucapião coletiva, recebem benesses legais, por meio de tratamento diferenciado. (RIBEIRO, 2006, p.1015)

Percebe-se nos dois textos apresentados, a robusta presença de teor preconceituoso e discriminatório para com os legitimados a avocar a usucapião coletiva.

Aparentemente, aqueles que acreditam na inconstitucionalidade do artigo 10 do Estatuto da Cidade, cravam seus pilares nos ideais conservadores de que a propriedade é direito real e a posse é vista como uma ofensa a este direito.

Albuquerque (2003) traduz que as teses sobre a inconstitucionalidade das normas sobre a usucapião coletiva urbana e a usucapião coletiva do código civil têm uma essência acentuadamente egoística.

Racionalmente não há no meio jurídico a ingenuidade de associar justiça social com “caridade social”. Pelo contrário, cremos que o Poder Judiciário demonstra estar atento

às fraudes e abusos que possam ser cometidos através do uso deste instituto. Ademais, o que as famílias de baixa renda carecem está longe de ser suprido apenas por um “papel”. Devemos também nos municiar de todo o respeito que convém a estas famílias que com muito custo sobrevivem a escassez e precariedade rotineiras.

Entretanto, convém também acautelar que como muitos outros direitos subjetivos, a usucapião coletiva está sujeita a ser um veículo de abusos, o que deve ser oportuna e energicamente reprimido pelos poderes constituídos competentes.

Sobre este perigo adverte Venosa (2003, p. 206):

Em que pese a boa intenção do legislador, teremos que lidar com fraudes a esses dispositivos e com os costumeiros atravessadores que se valem da massa coletiva para obter vantagens econômicas, além de dividendos políticos.

Assim, apesar de ainda ocorrer bastante resistência em meio ao “mundo jurídico” quanto ao reconhecimento e aplicação deste novo instituto, concordamos com aqueles que dizem que não há que se falar em inconstitucionalidade da norma, pois ela procura resguardar um direito fundamental que é posto, por assim dizer, no mesmo patamar do direito à vida, que é o direito a uma moradia digna.

De qualquer forma, cabe a nós, operadores do direito, analisar a lei e buscar caminhos adequados para a solução dos problemas que perante nós são colocados. Os instrumentos existem, basta vontade política para suas aplicações.

Como bem conclui Albuquerque (2003):

Nada obstante, portanto, é crédula a espera que a desejada interpretação conforme a Constituição do mencionado dispositivo não desvaneça no jogo de palavras. Que sirva, destarte, de bom estalão para a magistratura nacional.

Referidos os argumentos e correntes acerca da constitucionalidade da Usucapião Especial Coletiva, esquadriharemos sobre a sua eficácia e eficiência.

### 3.3 Eficácia e Eficiência da Usucapião Especial Coletiva

Inicialmente passemos analisar o que Rigo (2006) nos relata:

A usucapião coletiva foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), que estabelece "normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (art. 1º)

[...]

Essa nova modalidade de usucapião foi estabelecida em consonância com a garantia fundamental da função social da propriedade, afinal, na lição de Carlos José Cordeiro, "toda a propriedade, a rigor, começou pelo usucapião" (CORDEIRO, José Carlos. Usucapião. São Paulo: RT, 1995) . Seu principal objetivo é promover a regularização das ocupações realizadas pela população de baixa renda nos centros urbanos.

Os assentamentos irregulares, as favelas, gigantescos aglomerados populares, consistem em um problema sério para a cidade. Afirmativamente a usucapião coletiva surgiu como uma busca do legislador por alcançar que a propriedade venha cumprir sua função social, em meio a este crescente inchaço populacional dos centros urbanos.

Entretanto, a que se falar que com o surgimento deste instituto, nos deparamos com problemas mais sérios e profundos que a simples aplicação da lei não solucionaria.

Acerca do dispositivo objeto de estudo deste trabalho, ele se torna eficaz em sua aplicabilidade, pois alcançamos o objetivo de que a área ocupada por determinada comunidade esteja registrada no respectivo Cartório de Registro de Imóveis no nome desta. Mas isto não significa que esta norma alcance eficiência. Senão vejamos.

Sabemos que para o Direito, a eficácia da norma jurídica está relacionada a compatibilidade dos resultados com a finalidade proposta. Diz-se eficaz, uma lei que cumpra com seu objetivo.

Posiciona-se Chiavenato (1993, p. 239) que ser eficiente é "jogar futebol com arte, enquanto que a eficácia significa ganhar a partida".

Se analisarmos de acordo com o que fora apresentado anteriormente podemos dizer que este artigo é eficaz na medida em que regulariza juridicamente a situação de clandestinidade que estas comunidades se encontram. Passam a ter endereço oficial, a ter um



documento que garanta a segurança de suas posses, como este é o objetivo da lei, ela se torna eficaz. Mas não podemos dizer de sua eficiência.

Sim, a norma é eficaz, pois se “ganha a partida” ao ser entregue e registrado como escritura pública o título de propriedade em nome da associação dos moradores. Mas eficiente ela não é, pois não basta entregar títulos. Isso é abafar, tentar esconder uma situação mais séria e profunda do que apenas assegurar uma posse que muitas vezes já está assegurada devido o tempo de existência da comunidade. A regularização fundiária tem que vir acompanhada de uma série de ações de melhorias urbanísticas e de organização e mobilização em torno de um histórico comunitário. E isto só é alcançado quando as três esferas do Poder Público se unem em prol da comunidade. Entretanto, não podemos negar a importância da existência deste dispositivo. Apenas queremos ressaltar que a ação de usucapião coletiva é uma das muitas partes para uma regularização eficiente.

De certo que, compreendemos que a moradia, elevada a direito constitucional social por força de Emenda Constitucional n.º 26/2000, apresenta-se como condição para realização dos fundamentos que sustentam o atual Estado Brasileiro.

O desenvolvimento deste novo instituto da usucapião coletiva especial urbana, aliado à nova concepção dos direitos fundamentais, faz nascer à possibilidade de aquisição originária de propriedade por aqueles que, excluídos do mercado imobiliário, posto que acessível apenas as pessoas com um determinado padrão de renda, atribuem ao solo urbano particular abandonado, uma nobre função social: a moradia.

Os titulares desses direitos que, excluídos da cidade legal, mas que a constroem, nela trabalham, seja informalmente ou em empregos cujos salários não lhes proporcionaram a inserção social plena, aglomeram-se em habitações geminadas, construídas sem o devido planejamento urbanístico e, portanto, impossível identificar quem é possuidor desse ou daquele terreno particular há anos ocupado sem qualquer resistência, têm a oportunidade histórica, mediante pronunciamento judicial de tê-los efetivados.

Como acrescentam Villela e Holz (2006, p. 15) em seu arrazoado:

Esse instrumento jurídico tem na sua base a efetivação do direito de propriedade com a garantia de outro direito fundamental, referente ao uso do solo, a moradia, impossibilitando a especulação fundiária. Além disso, prioriza o cumprimento da função social da terra, no caso a urbana, já que o proprietário não atribuiu uso a ela destinação social deixando-a a mercê da especulação imobiliária. Torna-se assim, um processo capaz de transformar uma das diversas formas de exclusão social presente na sociedade brasileira e fortalecer outros processos inclusivos como o reconhecimento pela sociedade que geram abertura ao mercado de trabalho, legitimidade, segurança da posse no espaço urbano, garantia da impossibilidade de

despejo e remoção, melhoraria do acesso aos serviços básicos, propiciar relações de vizinhança, por fim, assegurar condições sociopolíticas de cidadania urbana como a construção de uma cidade e sociedade mais justa e sustentável.

A usucapião coletiva ainda enfrenta muitos percalços não apenas jurisprudenciais, nem só doutrinários, mas de ordem prática.

Basta passearmos por dentro dessas comunidades e é comum nos depararmos com situação das mais diversas de miséria e falta de recursos para uma moradia digna.

É nítida a sensação de que as casas encontram-se umas sobre as outras, ou que não se percebe o fim nem o início de um lote. Cidades como Fortaleza, onde devido ao relevo pouco acidentado, não favorece a formação de favelas incrustadas em morros, observamos situação de que os lotes se entremeiam e sua dimensão não condiz com o que podemos considerar de mínimo habitável.

Casos como o de Recife em que se detectou um lote com menos de 10m<sup>2</sup>, doze vezes menor que o valor mínimo adotado pela legislação municipal de Fortaleza. Tratava-se de um vão, sem janelas, apenas com uma pequena porta.

Como sinaliza Salles (2006, pp. 126 e 127):

Na prática se reconhece a imensa UTILIDADE e aplicação da usucapião singular e uma dificuldade muito grande no emprego da usucapião coletiva, que somente tem sido impulsionada por movimentos de moradores organizados sob a forma de associação ou por intervenção de movimentos de cunho religioso, pois os próprios moradores não conseguem se organizar, principalmente nas favelas e áreas muito adensadas e pouco urbanizadas.

[...] Em todas essas situações a usucapião, por atropelar e prescindir da URBANIZAÇÃO pode gerar mais problemas do que soluções.

Saule Júnior (2004, p. 167) visualiza em seu arrazoado o direito à moradia “como fonte o direito de toda pessoa a um nível adequado de vida, previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”. Definitivamente, diante de situações como a citada anteriormente, não há um nível adequado de vida. Caso em que seria necessária a intervenção do Poder Público nas suas três esferas para garantia de tal direito.

Processualmente a Usucapião Coletiva vem transpor um nível de dificuldade, pois ao invés de entrar com intermináveis ações de usucapião individuais, temos uma forma resumida em que se regulariza uma área inteira em uma única vez. Aqui o juiz não terá que

analisar caso a caso, e para cada caso seus confiantes e documentos, e sentenças. Não. Aqui se preocupa com o todo. Entretanto a forma coletiva e especial herdou de seu parente mais próximo toda a carga de preconceito e temores que a usucapião do Código Civil já acumulava perante os juízos de todo o país.

Vendo por este lado, podemos nos sentir inclinados a acreditar que o fato das pessoas passarem a viver em uma espécie de condomínio trará um senso de organização e mobilização comunitário.

Ocorre que se não preparada, a comunidade se torna vítima de especuladores, já que agora, o terreno regularizado, vale um pouco mais do que antes. Outra questão é que assusta o fato de que terão que tomar decisões em conjunto, e que o título sai no nome de todos ao mesmo tempo.

Enfim, é verdade que o processo de regularização jurídica dessas comunidades se tornou mais simplificado, entretanto há que se observar os outros dois componentes do tripé da regularização fundiária: a regularização urbanística e a regularização social.

Neste diapasão, destacamos o conceito formulado por Alfonsin (2007, p.78):

Regularização Fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

É imprescindível que a comunidade seja preparada para a nova realidade, para que alcancemos o direito que supomos o artigo 10 deseja proteger, o direito à moradia digna, que se baseia num princípio maior: o da dignidade da pessoa humana.

A crescente ilegalidade na atual realidade brasileira levou a regularização fundiária a fazer parte dos programas centrais de muitos governos locais, estaduais e, principalmente, na esfera federal, assim como das agências internacionais que tratam da moradia e da pobreza, visando garantir a moradia, direito social fundamental, conforme o art. 6º da Constituição Federal Brasileira de 1988, assim como cumprir com as disposições presentes no Estatuto da Cidade.

No Município de Fortaleza podemos observar vários casos em que a usucapião coletiva pode e deve ser aplicado, o que veremos posteriormente.

Por fim, vale ressaltar que a ação de usucapião coletiva por si só não solucionará o problema. Ela deve ser encarada como apenas uma das etapas de alcance do já referido direito. Seria necessário que os três poderes do Estado se unissem em torno de efetivar uma regularização fundiária eficaz, que permita as muitas famílias que se encontram na faixa de baixa renda, viver de forma mais segura e crentes não somente em um amanhã promissor, mas de um hoje melhor.

Como bem coloca Melo (2008, p. 99):

O fato é que o “uso campeão”, como é simpaticamente chamado o instrumento de reconhecimento da propriedade a partir da posse, seja na sua versão individual ou coletiva, não tem tido fôlego suficiente para ganhar o jogo da regularização fundiária ante ao seu procedimento judicial medieval e dificuldades cartorárias e jurídicas de toda ordem. Por outro lado, a desapropriação com a outorga de títulos aos moradores exige gastos públicos que seriam melhormente alocados na colocação de equipamentos urbanos e comunitários que é a etapa final e extremamente importante da regularização fundiária.

Por fim vale notabilizar o que concluiu brilhantemente Alfonsin (2007, p. 96):

É inegável que o Estatuto da Cidade trouxe uma série de novidades importantes para o avanço das políticas públicas de regularização fundiária no Brasil. É evidente, também, que a nova lei marca a emergência de uma nova ordem jurídico-urbanística que permite às cidades brasileiras a implementação de uma política urbana mais justa e menos segregadora. É importante reconhecer, no entanto, que o desenvolvimento de políticas de regularização fundiária, embora necessário, não é suficiente para dar conta daquele que é de fato, o grande desafio urbano brasileiro: prevenir a produção irregular das cidades, por mecanismos legais e políticas públicas capazes de ofertar lotes e unidades habitacionais legais e compatíveis com a remuneração da população de baixa renda de nossas cidades.

Sucedendo nosso estudo, analisaremos o próximo capítulo que, os efeitos que a propositura da ação de usucapião coletiva traz à coletividade e como está o andamento dos casos práticos no município de Fortaleza e em outros Municípios que serão citados *a posteriori*.

## **4 OS EFEITOS DA USUCAPIÃO ESPECIAL COLETIVA NA COMUNIDADE**

Até o momento apresentamos neste trabalho, temas pertinentes à usucapião especial urbana coletiva.

Produzimos oportunamente um resgate histórico, apresentamos a evolução da legislação, a importância da criação deste importante instituto e como ele está sendo recepcionado pelos operadores do direito.

Cabe agora, descortinamos acerca dos impactos causados pelos efeitos da usucapião coletiva e os desafios criados para a realização da regularização fundiária pelo Poder Público, observados ao longo de quatro anos.

Para compor o presente capítulo foram utilizadas memórias das experiências vividas em *loco* devido a nossa participação em diversos processos de regularização fundiária.

Oportunamente acessamos relatórios e estivemos presentes em reuniões que nos possibilitarem colher informações e impressões que auxiliaram na construção deste trabalho.

Foram úteis também os acúmulos de experiências de outros profissionais que estiveram diretamente envolvidos e que, através de entrevistas, muito contribuíram para reforçar as idéias discutidas aqui.

Esclarecida a metodologia de composição, prossigamos a suscitar alguns pontos.

### **4.1 Os desafios para o Poder Público e os impactos sociais trazidos pela usucapião coletiva para a comunidade.**

A falta de recursos para o Poder Público Municipal executar projetos de regularização fundiária urbana é um fato. Acompanhando o dia-a-dia do Governo Municipal, convivemos com a escassez de recursos, apesar do empenho do Governo Federal em disponibilizá-los, estes não são suficientes. Os recursos arrecadados pelo Município também não o são suficientes, e dá prioridade à construção de unidades habitacionais que

monopolizam muito capital. Apesar disso, especificamente o Município de Fortaleza tem executado inúmeros projetos dos quais dois citaremos mais adiante.

Podemos observar também que a rotatividade dos profissionais que compõem os projetos de regularização é uma constante. Isso é extremamente prejudicial ao desenvolvimento do processo, já que cada profissional é único e contribui de modo interessante para o processo. Temos visto que muito tem se perdido com a descontinuidade das equipes, basta mudar o chefe do executivo, mudam-se as estratégias e as ações, e o que se fez fica perdido, caindo em total descrédito perante a comunidade.

Outro impacto a considerarmos é a desmotivação da comunidade. Decorrencia da morosidade do processo, a comunidade muitas vezes não consegue visualizar a importância do “papel da casa”, pois muitas vivem há anos na clandestinidade. Também por não compreenderem muitas vezes a importância do trabalho social, deixam de participar dos encontros, dificultando a construção de uma organização que se efetivada seria muito útil ao processo da ação de usucapião, bem como para alcançarem o suprimento de outras carências da comunidade.

As vendas e trocas de casas constantes e até mesmo a falta de valorização da terra. São decorrência da desmotivação e da ausência de conhecimento e vivência da história de construção da comunidade, algumas famílias têm a tendência a não valorizar o histórico de lutas para conquista daquele “pedaço” de terra. A própria carência de melhores condições de habitabilidade, a falta de perspectiva de futuro, faz as famílias venderem seu imóvel e retornar ao interior do Estado.

Outro grande risco destas vendas é o da especulação imobiliária.

Vejamos o que diz Fernandes (2007, p. 46):

(...) Muitos pesquisadores vêem os programas de regularização como fatores intensificadores dos processos de “mercantilização” dos mecanismos socioeconômicos já existentes nas áreas de assentamentos informais. Uma preocupação frequentemente levantada por eles diz respeito aos riscos e possibilidades de gentrificação das áreas informais, uma vez que sejam urbanizadas e legalizadas, significando aqui o processo pelo qual grupos de classe média se apropriam das áreas dos assentamentos recentemente regularizados para fins residenciais ou mesmo para outros fins, com a conseqüente dos ocupantes tradicionais.

Para Heloísa Alves, assistente social, afirmou em entrevista concedida no dia 28 de maio de 2008 que o “papel da casa” é importante para assegurar a comunidade de

permanecer no local onde construíram suas casas, mas este por si só não resolve os problemas da comunidade. Há que se adotar outras medidas em conjunto para que se efetive a verdadeira melhoria. Para evitar as vendas, ela sugere que o Poder Público teria que investir na valorização da história da comunidade. Ela compara as comunidades mais antigas às mais novas e revela que por conta de haver um vínculo, histórico de gerações de famílias ocupando a mesmo local sempre, faz com que haja uma permanência, uma continuidade da posse, diferentemente das ocupações mais recentes onde muitos aguardam apenas a legalização de sua posse para conseguir um melhor preço.

Presente em muitas das comunidades, reconhecemos que um dos contribuintes para a falta de mobilização dos moradores é a desmotivação da comunidade. Ora, senão vejamos. Quando uma comunidade, além de uma história de conquistas e valorização destas, possui uma associação forte, legitimada e agregadora, a mobilização é automática, o processo flui de modo satisfatório. Os moradores são sabedores dos seus direitos e participam mais ativamente dos espaços decisórios da cidade. Entretanto, se não há resgate e valorização da história e a associação não encontra respaldo nos moradores, a mobilização torna-se difícil e complexa. Os moradores destas não se interessam pelo todo e visam de certa forma seus interesses individuais.

Muitos temores são gerados quando a comunidade é informada sobre a constituição necessária de condomínio indiviso e que o juiz declarará a fração ideal para cada morador. Temem o condomínio quando entendem que do registro da sentença em diante, algumas decisões deverão ser tomadas pela maioria dos moradores e pensam muitas vezes equivocadamente, que a partir daí os conflitos de vizinhança aumentariam e ao invés de trazer harmonia, traria confusão. A fração ideal aparenta uma injustiça, já que os lotes foram consolidados de formas e tamanhos diferentes, quando informada sobre isso a comunidade opta por se registrar através da Associação que resolve todas as pendências.

Em entrevista realizada no dia 27 de maio de 2008, Maria Suely Paz, assistente social da Coordenação de Regularização Fundiária da Prefeitura Municipal de Fortaleza, trabalhar o condomínio indiviso com a comunidade é extremamente complexo. A relação de vizinhança que os moradores destes assentamentos convivem é diversa de outras realidades. “Eles não vêm a casa em si, eles atentam para a vizinhança”, informou.

Apesar disso, por ser uma relação de natureza conflituosa, torna-se muito complicado para a comunidade tomar decisões coletivas. “A gente vive dentro da casa, para eles é viver em comunidade”, acrescenta ela.

André Almeida, arquiteto e urbanista, contratado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, nos revelou por meio de entrevista datada de 27 de maio de 2008, que com a proposição da usucapião coletiva se pressupõe que a comunidade estará unida em torno das decisões, devido ao condomínio estabelecido pela sentença. Entretanto, algumas questões precisam de acompanhamento técnico devido a sua complexidade. Não que se exclua a vontade da comunidade, mas que haja uma harmonização entre o que pode ser feito e o que se quer se fazer. Algumas decisões poderiam ser detectadas em desenhos participativos que seriam analisados e transformados em parte do projeto urbanístico. Ademais, o Poder Público não pode se ausentar deste acompanhamento, para que os interesses privados não prejudiquem os interesses coletivos.

Outro impacto observado é que tamanha demora no processo, alguns moradores passam a desacreditar na regularização e não dar tanta importância a titularização do imóvel. Também com a aproximação das eleições, os moradores associam o beneficiamento do projeto a fins eleitoreiros, já que promessas de campanha não se tornavam ações e a cada nova eleição mais promessas eram feitas.

O medo do ônus está presente na comunidade. A primeira questão levantada em todas as em que estivemos presente, independente de seu tempo de consolidação, ou o número de famílias, é sobre o pagamento de taxas e serviços que com a regularização passam a ser pagos.

Ora, muitos moradores estão na completa miséria, e, no entanto não se constroem políticas de geração de emprego e renda e educação. Por isso preferem a clandestinidade, para continuar a usufruir dos serviços sem arcar por eles.

Maria Suely Paz, assistente social, em entrevista citada anteriormente, nos esclarece acerca do ônus que

É fora da realidade. Eles têm tudo ligado clandestinamente, água, luz. De repente passam a ter que pagar por isso. Aí tem pessoas que vendem para quitar as dívidas deste ônus e voltam para os barracos, pois muitas vezes só tem dinheiro para comprar comida e agora precisam dividir o pouco dinheiro com a água e a luz. Ainda que obtenham tarifas reduzidas é praticamente inviável.



Ressalta ainda que, “só o ‘papel’ não adianta nada. A gente vai morrer dando casa. Tem que fazer um trabalho de cidadania antes, de conscientização sobre os direitos humanos. Eles não foram adaptados para viver como nós vivemos”.

São conclusões de Fernandes (2007, p. 47):

De fato, a legalização das atividades informais, particularmente pelo reconhecimento de títulos individuais de propriedade plena, não acarreta automaticamente a integração sócioespacial. Pelo contrário, se não forem formulados dentro de um escopo de políticas socioeconômicas compreensivas, os programas de regularização podem ter outros efeitos indesejados, trazendo novos encargos financeiros para os ocupantes, tendo impacto pouco significativo na redução da pobreza urbana e, o que é ainda mais importante, reforçando diretamente o conjunto de forças econômicas e políticas que, tradicionalmente, causam a exclusão social e a segregação espacial.

Outro ponto a destacarmos é a dificuldade da identificação muitas vezes do proprietário do terreno ocupado. Isso se deve ao fato de muitas vezes não logarmos êxito na pesquisa cartorária nos cartórios de registro de imóveis.

Sobre isso se posiciona Lucianny Pontes, advogada da Coordenação de Regularização Fundiária da Prefeitura de Fortaleza, quando entrevistada no dia 27 de maio de 2008. Ela nos diz que a Usucapião é uma coisa muito nova, os moradores aceitam, parecem compreender, mas existem muitas crises ao processo, dificultando-o. Sem contar que o processo por si só é “paradíssimo”, não obedece ao que o Estatuto da Cidade dispõe sobre a ação de usucapião ser um procedimento célere.

Continua que os Cartórios de Registro de Imóveis poderiam ser mais parceiros já que exercem uma função pública, autorizada pelo Poder Público. O serviço deveria ser prestado de forma mais simples e célere, já que o solicitante é o próprio concedente da função. Ao invés disso, o cartório coloca obstáculos, tratando o Poder Público como um particular comum. “Se é um interesse público não poderia se cobrar como para um particular. Eles deveriam ser mais parceiros”, enfatiza Lucianny.

Apesar de o Estatuto da Cidade propor um processo célere para a regularização de imóvel privado, não conseguimos por em prática tal disposição. Há uma dificuldade em

Como declara Melo (2008, p. 139) sobre a dificuldade da adoção da usucapião para regularização das favelas:

Releve-se, ademais, a própria morosidade do procedimento judicial como contributo para o desencanto, esmorecimento e conseqüente desprezo por parte dos interessados em buscarem a regularidade de suas titularidades em juízo, valendo

mais à pena manter-se na cidade informal com as suas doses perniciosas de exclusão social do que enfrentar os dissabores de uma ação judicial deveras burocrática.

O Estatuto da Cidade prevê uma série de instrumentos que visam incentivar a produção de habitação de interesse social. E para aqueles proprietários negligentes que abandonam seus imóveis, ou para aqueles que os preserva com o fim de aguardar uma valorização, o Estatuto da Cidade prevê instrumentos que punem este tipo de postura. São medidas progressivas que agravam o resultado, conforme a inércia do proprietário negligente.

Citando um exemplo destas medidas, temos o art. 7º que dispõe sobre o IPTU progressivo:

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Sobre essa temática a advogada Lucianny Pontes, em entrevista supracitada, opina que o Poder Público ainda é muito omissivo, apesar de todo o avanço legislativo com a criação do Estatuto da Cidade. O proprietário negligente tem que ser punido. “Infelizmente estamos ainda ‘engatinhando’ na aplicação da legislação, mas já é um começo”, acrescenta ela.

Com todas estas dificuldades elencadas até o momento como, por exemplo, a complexidade de se instituir um condomínio indiviso e somadas a estas o fato de muitos moradores não comprovarem o tempo de sua posse, ou não cumprirem outros requisitos exigidos pela Lei 10.257/01, ou não quiserem participar da ação por motivos pessoais, é que muitos advogados recorrem à ação de usucapião plúrima. Esta ação assemelha-se à coletiva, porém seu resultado e seus desdobramentos processuais são muito diferentes.

Embora, seja útil como saída para as dificuldades esse assemelhe à coletiva por ter vários autores, quantos forem necessários para formar a lide, trata-se de ação individual em que estes estão conectados por serem confinantes entre si e pelo objeto da ação que é a

aquisição de propriedade. O fato de ser individual para cada um da extensa lista de autores torna o processo longo e trabalhoso para o Poder Judiciário.

Assim sendo, diante da exposição de alguns dos efeitos da usucapião coletiva e embora tenhamos tratado até aqui sobre temas relacionados especificamente a esta modalidade usucapiatória, não podemos de modo algum esquecer que esta consiste apenas em um dos muitos instrumentos para realização de um processo maior de regularização fundiária. E que a regularização fundiária de um assentamento urbano, não pode de forma alguma se limitar a sua dimensão jurídica.

Portanto, não é lógico isolarmos um estudo sobre a usucapião da implementação do processo de regularização fundiária, até porque acreditamos como já dito anteriormente e defendemos uma regularização fundiária firmada em três bases: a jurídica, a urbanística e a social, para alcançarmos um fim maior a uma vida mais digna a todos os cidadãos.

De acordo com Fernandes (2006, pp. 30-31):

Em última análise, um programa de regularização bem sucedido depende de uma ação governamental sistemática e requer tanto investimentos de vulto quanto a promoção de reformas jurídicas significativas. Entretanto, devido à enorme pressão para que respostas sejam encontradas para o fenômeno crescente da ilegalidade, as agências públicas têm se concentrado mais na cura do que na prevenção do problema, sobretudo no nível municipal.

É preciso salientar que os programas de regularização têm um caráter curativo, e precisam ser combinados com investimentos públicos e políticas sociais e urbanísticas que gerem opções adequadas e acessíveis de moradia social para os grupos mais pobres. Os governos locais têm urgentemente que conceber mecanismos que se prestem para romper com o processo cíclico de produção da ilegalidade urbana, sobretudo através da formulação de sistemas mais eficientes de provisão de terras e moradias nas áreas centrais das cidades.

Devemos, pois, dar destaque ao papel do Poder Público. Torna-se cristalino ante ao exposto até aqui, que o Poder Público não pode se eximir de ser parte neste processo, ainda que o processo seja proposto por iniciativa da sociedade civil organizada.

Desta feita, passaremos a relatar casos práticos ocorridos em Fortaleza, dos quais pudemos participar de alguma forma e diretamente tanto através da intervenção da Prefeitura quanto da intervenção da sociedade civil organizada.

Adiantamos que como bem coloca, e mais uma vez, Alfonsin (2007, p. 75), coadunando com a nossa opinião:

Para o Poder Público, no entanto, há uma inconveniência ética ao garantir apenas a titulação do lote, pois, muitas vezes a forma como a área foi ocupada consagra

injustiças. Há casos de assentamentos em que alguns lotes têm tamanho bastante superior à média dos demais lotes, e, simultaneamente, há lotes encravados, sem acesso para o logradouro público, por exemplo. Em outros casos, as favelas não são dotadas da menor infra-estrutura; nem ao menos são servidas por água potável. Como política conduzida pela administração pública, não se deveria esperar de uma intervenção de regularização fundiária uma correção dessas distorções atinentes à configuração e à carência de infra-estrutura do assentamento?

Apresentaremos os passos dados e algumas impressões colhidas por nós que estivemos envolvidos no processo.

Vale salientar que nenhum destes processos foram finalizados e que isto se deve muito a morosidade do Judiciário e as dificuldades em se efetivar a reurbanização destas áreas.

## **4.2 Algumas comunidades em processo de regularização no município de Fortaleza**

### 4.2.1 A ocupação Terra Prometida

#### 4.2.1.1 Breve histórico

Em 1991, algumas famílias oriundas dos bairros do Pirambu, Presidente Kennedy, Jardim Iracema, e Jardim Metropolitano, diante da realidade de não ter onde morar iniciaram, com o auxílio das CEBs - Comunidades Eclesiais de Bases, mobilização de luta por moradia digna para todos.

Determinados e articulados fizeram uma prece e seguiram a pé carregando seus pertences, lonas, tábuas e cordas pela orla oeste de Fortaleza, rumo a Terra Prometida, em busca de um terreno desocupado de tamanho suficiente que coubesse todas aquelas famílias de forma adequada.

Na alvorada do dia seguinte, encontraram um terreno abandonado, coberto por mato, cheio de lixo e restos de animais mortos. Eles realizaram a limpeza do local. Em seguida, construíram o cadastro das 150 famílias que integravam o movimento. Demarcaram os lotes e iniciaram a construção dos barracos e do Barracão, onde se reuniam e compartilhavam as refeições do dia. Tudo era feito de maneira solidária e pacífica, de modo que um vizinho podia contar com o apoio do outro e assim, de toda a comunidade.

Para uma melhor organização foi criada, então a Associação de Moradores da Terra Prometida, que hoje conta com sede no próprio barracão.

Os moradores tinham um sistema de vigilância em que se revezaram homens e mulheres nas extremidades do terreno, de forma que garantiam a segurança das famílias, diante da ameaça de invasores. Bastava um assobio para que todos saíssem de suas casas e juntos barrarem ou expulsarem qualquer intruso.

Outro problema terrível era o da falta de água e a presença de “bicho-do-pé” no local. A área era completamente carente de infra-estrutura.

Ao longo desses 17 anos de existência, a Terra Prometida se consolidou. Hoje, existem 240 famílias aproximadamente. Há calçamentos nas ruas, energia elétrica e água. Os barracos de papelão e plástico foram substituídos por tijolo e cimento. O Barracão agora é de alvenaria e a comunidade ganhou uma biblioteca e um centro cultural. As doenças constantes e o “bicho-do-pé” foram sanados.

Entretanto muitos rostos já não são os mesmos. A quadra de lazer das crianças já não existe mais. E, diante das obras do projeto de uma nova avenida que uniria os dois lados da orla de Fortaleza, as pessoas preferiram vender suas casas e ir para outro local onde pudessem viver em segurança.

#### 4.2.1.2 A localização da Terra Prometida e os problemas da costa oeste de Fortaleza

A comunidade Terra Prometida localiza-se no lado oeste de Fortaleza, integrando o que conhecemos de Grande Pirambu que congrega um palco histórico de injustiças e falta de equipamentos que garantam moradia digna e acesso à cidade, bem como uma habitação regularizada.

A realidade das capitais do Nordeste brasileiro é a de possuir em suas orlas grande disparidade no que tange a infra-estrutura e formas de habitação e Fortaleza não foge a regra.

É evidente a diferença quando percorremos toda a extensão costeira da cidade e nos deparamos com duas situações: a parte provida de investimentos públicos e alto poder aquisitivo e a outra onde há escassez de urbanização e o poder aquisitivo vai de baixo a nenhum.

Entretanto, há um momento de igualdade entre elas, quando se trata de desrespeitar o meio ambiente.

Nos últimos anos houve um intenso investimento do governo estadual voltado para o desenvolvimento turístico. O Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Ceará – PRODETUR/CE tinha o objetivo de promover o turismo no estado, favorecendo a instalação de grandes empreendimentos, a despeito de fulgente incompatibilidade entre a permanência das comunidades carentes locais e o desenvolvimento deste tipo de projeto.

Embora tenha sido apresentado como um projeto de inclusão social que traria desenvolvimento e urbanização, o Projeto “Costa-oeste” volta-se apenas para a construção da avenida que recebe o mesmo nome, dando aos moradores locais duas escolhas: abandonar suas casas e ir morar em outra em condições precárias, embora construídas pelo governo ou aceitar indenização pelas benfeitorias e abandonar suas casas. Além do mais, vários acontecimentos como o parecer técnico do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) contrário ao projeto; a oposição de moradores do Grande Pirambu e de entidades da sociedade civil; a desaprovação, pela Superintendência Estadual de Meio Ambiente (SEMACE), órgão estadual que emitiu a licença ambiental, do Plano de Reassentamento da População Atingida pelo Projeto, fizeram com que o Ministério Público conseguisse liminar favorável à paralisação das obras.

Atualmente a Prefeitura Municipal de Fortaleza, afinal é de sua competência, substituiu o projeto “Costa-Oeste” do Governo do Estado pelo projeto Vila do Mar que visa à regularização urbanística e fundiária, reassentamento de algumas famílias, e a realização de ruas de calçamento largo para ciclovia, para pedestres e para carros em baixa velocidade, além de praças e espaços de circulação.

#### 4.2.1.3 Aproximação e mobilização da comunidade

A regularização da Terra Prometida foi idealizada pelo projeto de regularização fundiária implementado pela sociedade civil organizada.

Tudo se deu inicialmente através do contato com as CEBs – Comunidades Eclesiásticas de Base, estudantes de Direito e de Arquitetura que formavam os projetos CAJU – Centro de Assessoria Jurídica Universitária e o CIVITA, respectivamente, ambos da Universidade Federal do Ceará, passaram a aplicar oficinas de sensibilização comunitária e a ser uma presença constante na Terra Prometida.

A esta data foi gerado o NUHAB – Núcleo de Habitação e Meio Ambiente que além de ser constituído pelas CEBs, CAJU e CIVITA, congregaram-se entidades dos Movimentos Sociais e Organizações não-Governamentais como a FBFF - Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, Cearah Periferia, bem como o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, dentre outras entidades, totalizando 13 entidades.

Diante disso e da realidade de Fortaleza é que o NUHAB, juntamente com uma de suas grandes parceiras e financiadoras, a CESE – Coordenação Ecumênica de Serviço elaboraram o Projeto “Cidade de Tod@s”, que tinha como uma de suas fases a experiência de Regularização Fundiária na comunidade Terra Prometida. O objetivo deste projeto não era somente garantir que a comunidade tivesse sua posse regularizada, mas promover sua mobilização e articulação em torno dos mais importantes espaços de decisão na cidade de Fortaleza, de modo emancipatório e democrático. O Projeto era fundamentado em três sustentáculos: a regularização social, a jurídica e a urbanística.

Um acompanhamento amplo estava previsto em todo o processo de regularização tanto urbanística, jurídica, bem como de fortalecimento da comunidade, de modo que articulados e mobilizados pudessem participar efetivamente dos processos decisórios da cidade e conquistassem junto ao Poder Público as suas reivindicações.

Diagnosticado os problemas da comunidade, foram realizadas oficinas sobre os temas identificados como relevantes para o processo. Os temas abordados nestas oficinas iam desde gênero, para se tratar a titularidade feminina, até saúde e higiene.

Destaque-se que, enquanto os pais se reuniam no barracão, as crianças participavam de oficinas com o mesmo tema, porém com uma linguagem apropriada.

#### 4.2.1.4 Levantamento físico e sócio-econômico

Uma outra ação deste projeto foi a realização do levantamento físico e sócio-econômico das famílias. Entretanto muitas famílias resistiram em responder as entrevistas e permitir o acesso as suas casas. Temiam que alguém os expulsasse.

Imediatamente realizou-se uma assembléia de esclarecimento, com o que os moradores se sentiram mais confiantes e o trabalho pode enfim ser concluído.

Por fim uma oficina foi realizada de modo que todos os moradores pudessem receber o croqui de seu lote individualizado.

#### 4.2.1.5 Oficinas explicativas sobre regularização fundiária

No intuito de preparar a comunidade para a etapa da regularização jurídica, foram aplicadas oficinas para explicar todo o processo judicial, os termos técnicos a serem utilizados



com maior frequência nesta etapa da atuação, bem como os instrumentos de regularização fundiária.

Uma cartilha de linguagem simples e bastante lúdica foi idealizada para ser entregue a todos os moradores que participassem das oficinas. Todavia algumas dificuldades foram encontradas.

A mobilização para as oficinas foi feita de porta em porta, fixando cartazes e faixas convidando os moradores, até carro de som foi utilizado, porém ainda assim houve grande evasão.

Acreditamos que isso se deu porque muitas pessoas eram recém chegadas à comunidade e as mais antigas muitas não entendiam ou não queriam participar do processo. Algumas delas sequer conheciam a então diretoria da Associação de Moradores, o que dificultou bastante a confiança nos trabalhos.

Destarte, após o primeiro módulo de oficinas, houve algumas reuniões com a diretoria da Associação e alguns moradores que evidenciaram maior interesse. Prontamente se tirou estratégias propostas por eles de formar conselheiros de rua, eleger uma nova diretoria e decidir que só participaria da ação para obter o título de propriedade quem estivesse presente em pelo menos duas das três oficinas aplicadas. Eles mesmos passaram a mobilizar os moradores e a nova diretoria ficou mais fortalecida e conhecida.

Outra decisão previamente acertada e que depois passaria pelo crivo dos moradores é que seria inviável diante da desmobilização da comunidade, estabelecer um condomínio através da usucapião coletiva, adotou-se então a idéia da usucapião plúrima.

Acreditamos que, e aqui convém o comentário, que houve muito receio por parte dos técnicos que acompanhavam o caso em ingressar com a modalidade usucapiatória coletiva, afinal tudo era muito inovador até mesmo para eles. A apreensão pautava-se não somente na responsabilidade dos moradores em constituir um condomínio, mas no fato de que alguns moradores não queriam ou não poderiam ser parte da ação, bem como no próprio enfrentamento do processo ante ao Judiciário tradicionalista. Esta apreensão foi passada aos moradores que decidiram por si não serem os inauguradores da modalidade em Fortaleza.

Observamos também que a forma como a consequência dos resultados da usucapião coletiva fora transmitida aos moradores, atemorizou-os e eles desistiram da idéia.

Assim, ante a nova diretiva de ação de usucapião em litisconsórcio ou plúrima e para um melhor aproveitamento das oficinas, estas foram divididas em três módulos e a comunidade foi dividida em cinco blocos, de modo que cada bloco representaria futuramente uma ação de usucapião.

No módulo I, encenou-se uma peça com fantoches sobre a história contada na própria cartilha e com duas opções de final à escolha dos participantes da oficina.

No módulo II, apresentou-se a cartilha, e divididos em pequenos grupos e orientados pelos facilitadores, discutimos os assuntos abordados na própria cartilha de regularização jurídica. Ao final, cada grupo anotou dez palavras-chaves levantadas na discussão, que foram coletadas e apresentadas como encerramento do segundo dia.

No módulo III, terminou-se o estudo da cartilha com os pequenos grupos e ao final um jogo de perguntas e respostas que contemplava tudo que foi discutido nos três módulos foi executado.

#### 4.2.1.6 Coleta de documentos e a elaboração da ação judicial de usucapião

Nesta fase do processo, ulterior a tantas outras, a coleta de documentos tornou-se bastante interessante, devido à presença maciça da comunidade.

Diante desta atividade finalmente as pessoas foram alcançadas e se mostraram confiantes e dispostas a participar, tanto que tivemos que realizar mais duas oficinas de regularização intensivas para que moradores que não participaram dos módulos anteriores pudessem agora se fazer presentes, já que de acordo com a vontade da própria comunidade, somente aqueles que presenciaram pelo menos dois dos três módulos aplicados, integrariam também a ação judicial.

Contudo, embora todos os esforços para socializar as explicações sobre os documentos necessários para a ação de usucapião, os moradores tiveram muitas dúvidas e muitos demoraram a entregar o que precisava, atrasando todo o processo. Sem contar, que muitos não tinham provas documentais de posse de mais de cinco anos, como prevê a lei, o

que nos fez buscar apoio junto as Companhias de Energia Elétrica – COELCE e a de Água e Esgoto – CAGECE, que nos cederam, gentilmente, o histórico de consumo de cada morador.

Por fim, cada um passou a ter uma pasta, onde se encontram todos os seus dados e fotocópias de documentos.

Devido aos atrasos no coleta de documentos e todas as dificuldades encontradas para reuni-los, as ações judiciais demoraram a ser protocoladas.

Empós muitas discussões, o corpo da ação foi finalizado e as ações foram protocoladas, como veremos adiante.

#### 4.2.1.7 Elaboração participativa do plano urbanístico com os moradores

Como dito outrora, o objetivo do projeto era proporcionar a comunidade não somente a regularização jurídica, mas como a urbanística e social.

Desta feita, a elaboração do Plano Urbanístico foi executada de maneira lúdica e criativa. Primeiro os moradores da Terra Prometida percorreram toda a extensão do terreno, fotografando as mais diversas áreas da comunidade. No momento seguinte, houve oficinas onde, se baseando nas fotografias, os moradores puderam levantar pontos positivos e negativos e propor soluções para melhorar a vida local.

Concluiu-se que uma das prioridades da comunidade é a conquista de uma área de lazer. Desta ilação que surgiu o momento dos jovens.

Os maiores interessados na área de lazer puderam percorrer as mais diversas praças da cidade, de modo a formarem uma opinião e construir para si um projeto de construção da área.

#### 4.2.1.8 Mobilização e oficinas para os jovens da comunidade

Além da elaboração do projeto de criação da área de lazer, os jovens também foram alcançados pelo Projeto “Cidade de Tod@s” na área profissional. E a pedido deles, foram realizadas oficinas profissionalizantes de doces e salgados, de reaproveitamento alimentar e através das oficinas de “grafite” e “hip-hop” abordamos temas fundamentais para a juventude, como drogas, sexo e saúde.

Salientamos que o mais interessante desta experiência além é claro da translúcida satisfação dos jovens, foi o depoimento das mães revelando como as oficinas tinham melhorado a auto-estima dos filhos, de modo que alguns deles conquistaram um emprego.

#### 4.2.1.9 A escolha do instrumento

No início da execução do projeto, houve uma assembléia com os moradores, onde se decidiu ingressar com a ação de usucapião especial coletiva, grande novidade da época. Tinha-se o intuito de fortalecer o sentimento de comunidade e assim fortalecer a base para que juntos e organizados pudessem viver a vida comum e conquistar suas reivindicações nos diversos espaços de discussão da cidade.

Entretanto, com o passar do tempo, mudança de alguns membros da equipe técnica que acompanhava o projeto e diante da conjuntura da comunidade, a idéia de usucapião coletiva foi desaparecendo.

Isso se deu devido a fatores como o descrédito das pessoas em construções coletivas, muitas promessas não cumpridas feitas por quem esteve na comunidade antes de projeto, a forte cultura paternalista e clientelista entre os moradores, a falta de organização em torno de uma Associação forte e legítima e as constantes vendas e trocas, perdendo o sentimento de comunidade.

Também, como já expressado antes, é de nossa opinião que outro fator preponderante na escolha estribou-se no temor da equipe técnica e dos próprios moradores mediante as implicações da usucapião coletiva.

Acrescentamos que trabalhar em rede não é fácil. Como o projeto era executado por entidades que compunham uma rede, houve momentos de complicados.

As entidades tinham muitas atividades próprias e não sobrava muito tempo para trabalhar em conjunto. Por isso, se tornou difícil manter presente na Terra Prometida e acompanhar os moradores mais de perto. Por muitas vezes a equipe simplesmente desapareceu, o que tornou os moradores mais inseguros e muitos sequer nos conheciam. Isso gerou uma falta de interesse dos moradores na participação nas atividades, a participação se deu atrelada a uma expectativa de recompensa e houve pouco envolvimento e apropriação dos conteúdos explicativos, principalmente das conseqüências do condomínio.

Por tudo isso, é que após reuniões com os moradores e de acordo com a vontade deles é que se optou por ingressar com a ação de **Usucapião em Litisconsórcio** (ação plúrima).

Contudo, a doutrina foi capaz de demonstrar que era possível ainda que sem a participação de todos os moradores, requerê-la em favor de todos, conforme adianta Carvalho Filho (2006, p. 136):

À associação, pois, cabe o papel de representante judicial. Desse modo, se o caso for de usucapião coletivo, e algum possuidor não anuir, poderá a associação propor a ação e requer a citação dos que não autorizaram, isso para a formação do litisconsórcio necessário a ser formado com os que já figuram na lide.

Em entrevista concedida a nós no dia 29 de maio de 2008, o Promotor de Justiça Titular da 19ª Vara Cível, responsável por emitir parecer acerca da ação de usucapião da Terra Prometida, LUIZ EDUARDO FONTES, nos revelou que muito melhor seria que a comunidade tivesse requerido a usucapião coletiva, dado o tamanho do processo, ante a quantidade de autores, já que a proposta trata-se de uma ação de usucapião individual plúrima em que os autores são reunidos em uma mesma ação devido ao mesmo objeto e confinantes. “Seria menos trabalhoso”, expressou ele.

Destarte, ainda na tentativa de mobilizar a comunidade em torno de um senso comum, dividimos a Terra Prometida em cinco grandes blocos para facilitar a construção da

ação quanto aos confinantes e para estimular a criação de núcleos de base que formariam um núcleo maior, a diretoria da Associação.

#### 4.2.2 A ocupação Marrocos

##### 4.2.2.1 Breve histórico

A ocupação Marrocos teve início dia 1º de novembro de 2001, e seu nome originou-se em virtude da novela “O Clone” apresentada, à época, na televisão, esta comunidade está sendo assistida pela Prefeitura de Fortaleza.

A dita novela se passava no país do Marrocos, África e veiculava imagens de uma cidade construída em “buracos no barro”. Associando estas imagens aos buracos que existiam na área, os moradores viram certa semelhança e assim batizaram o assentamento de Marrocos. A ocupação se consolidou com a mobilização, organização e apoio das associações comunitárias circunvizinhas.

A comunidade do Marrocos se caracteriza como uma área de risco em função da ocupação desordenada e por apresentar também risco físico e social. Por isso no ano passado através do Orçamento Participativo, a comunidade se articulou e lutou para que fosse beneficiada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza com a regularização fundiária e urbanização das 300 unidades habitacionais existentes no local.

É uma ocupação consolidada sobre terrenos privados sem qualquer relação jurídica formal entre os ocupantes e os proprietários dos terrenos.

Localiza-se na bacia hidrográfica do Maranguapinho, parte do complexo hidrográfico Rio Ceará – Riacho Maranguapinho, componente do sistema de bacias Metropolitanas do Estado Ceará.

A comunidade situa-se no bairro Bom Jardim, porção sudoeste de Fortaleza, dentro do quadrilátero formado pelas seguintes vias: ao Norte com a Rua Urucutuba, ao Sul

com as Ruas: Eliane Gondim, Sandra Regina com Reginaldo França, à Leste com a Rua Núbia Araújo Cavalcante, à Oeste com a Rua Virgílio Nogueira.

Além das irregularidades urbanísticas constatadas, uma das principais características da ocupação é a insegurança jurídica dos ocupantes em razão da possibilidade de conflito fundiário, podendo resultar em expulsão com base em ações judiciais.

Outra questão é a disparidade do parcelamento, uso e ocupação ali encontrados com a legislação de uso e ocupação e a legislação ambiental.

Existe para a área um projeto de urbanização que está sendo executado pela Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, que prevê a construção e a execução de melhorias habitacionais em um considerável número de imóveis e a regularização jurídica da área, que culminou com a ação de usucapião especial coletiva.

As famílias beneficiadas localizam-se nas margens do açude “da viúva” e na área mais condensada, as famílias que se encontram na área de risco foram reassentadas numa área localizada na própria comunidade, os moradores da área mais adensada serão beneficiados com a urbanização e todos é pólo ativo da ação de usucapião.

#### 4.2.2.2 Aproximação e mobilização da comunidade

Como a comunidade está sendo assistida pela HABITAFOR, o processo de aproximação e mobilização da comunidade principiou-se com o primeiro contato recebimento da demanda através do Orçamento Participativo e as diversas visitas realizadas pela Célula de Assistência Social – CAS.

Essas visitas inicialmente foram informais por uma questão de segurança das profissionais e para não causar tumulto na comunidade.

Com a captação de recursos maiores é que o projeto foi oficializado e então os moradores foram informados, um a um, dos encaminhamentos futuros.

Segundo Adriana Borges, Assistente Social da HABITAFOR responsável pelo projeto de urbanização da Comunidade Marrocos, em entrevista concedida no dia 28 de maio

de 2008 que inicialmente eles reagem da melhor forma possível quando apresentamos o diagnóstico e toda a melhoria eles adoraram. A equipe teve a preocupação em tratar primeiramente com aqueles moradores q cujo benefício seria de maior impacto. Ela relata que ao longo do trabalho, com a demora do projeto “sair do papel” para a execução, as lideranças não auxiliam mais, de modo que foi se constroem muitos obstáculos. A estratégia utilizada pela equipe é se fortalecer através de uma rede de profissionais que trazem respaldo ao trabalho. Quanto à regularização jurídica do assentamento, ela acrescenta que eles entendem o processo. “É o sonho de muitos sair da moradia clandestina para a oficial, mas ai acontece de querer vender a casa”, diz Adriana.

Outro problema detectado pela equipe social é sobre os casos de aluguéis ou de cessão. A Prefeitura tem adotado a política de que a pessoa que está morando será a beneficiada, entretanto o “proprietário” não aceita perder.

Adriana enfatiza que:

Com a regularização vai haver valorização da casa. Tinha que se trabalhar lado a lado o trabalho social com o trabalho de regularização, a partir do congelamento das casas. Muitos conflitos poderiam ser sanados quando a regularização iniciasse seus trabalhos juntamente com a Célula de Assistência Social.

Entretanto, a despeito de todos os problemas já elencados, a dificuldade maior encontrada pelas assistentes sociais foi à falta de segurança, o que retardou o processo de cadastramento das famílias, pois só era permitido estar transitando na área, mesmo que acompanhadas por seguranças, pela manhã, horário em que muitas casas encontravam-se fechadas.

Devido a este clima de insegurança, pouquíssimas reuniões comunitárias foram realizadas e o contato restou concentrado na figura da equipe social responsável, de modo que houve uma sobrecarga dos trabalhos e contribuiu para o vagaroso andamento do projeto.



#### 4.2.2.3 Levantamento físico e sócio-econômico

Em termos urbanísticos o projeto previa tanto a urbanização da área, quanto a construção de unidades habitacionais para aquelas famílias que moravam em barracos e em áreas de risco dentro da comunidade, bem como melhorias para aquelas casas mais consolidadas.

Para este momento do projeto foi contratada uma construtora que fez todo o levantamento físico e a planta do loteamento com a numeração de cada lote individual.

Entretanto, houve grande dificuldade na identificação dos moradores e suas casas, uma parte por não haver numeração oficial e outra pelo enorme rodízio de moradores pelos lotes. Ou seja, todos os dias moradores desmanchavam seus barracos e deslocavam-se pelo terreno, de modo que se tornou difícil associá-los a um único lote.

#### 4.2.2.4 Oficinas explicativas sobre regularização fundiária

Pela urgência na execução do projeto, devido às muitas vendas, os constantes conflitos fundiários, a regularização tornou-se indispensável para organizar a comunidade, trazer melhorias e aflorar nas pessoas o sentimento de pertença.

Contudo, dado a celeridade do processo, pois o alvo era garantir, antanho a tudo, a segurança da posse dessas famílias continuamente ameaçadas, nenhuma oficina sobre regularização fundiária fora realizada. Isto embarçou as atividades de coleta de documentos, pois as pessoas assinavam procuração e entregavam as cópias de seus documentos e na mesma ocasião recebiam orientações sobre a ação de usucapião e suas conseqüências.

#### 4.2.2.5 Coleta de documentos

Durante a coleta de documentos, foram apresentados os caminhos a serem percorridos pelos moradores até a ação de usucapião.

Enfrentamos muitas dificuldades para coleta.

Primeiro pelo clima e tensão, pois a área é conhecidamente violenta, tanto que para transitar na área as assistentes sociais contavam não apenas com a companhia de lideranças locais, mas com a companhia de seguranças a paisana para que fosse resguardada a integridade física.

Também devido à insegurança, o único horário possível para execução desta atividade era o da manhã, procrastinando o cadastramento, pois neste período muitos moradores estavam ausentes. Este problema foi resolvido aos poucos, com o auxílio de vizinhos que colhiam os documentos e as assinaturas à noite e nos entregavam pela manhã do dia seguinte.

#### 4.2.2.6 A escolha do instrumento e a elaboração da ação de usucapião

Diante da impossibilidade de muitos moradores comprovarem a sua posse, pois muitos não tinham sequer comprovante de residência, optou-se por propor ação de usucapião individual em litisconsórcio, mais conhecida como ação de usucapião plúrima, assim como ocorreu na comunidade estudada anteriormente.

Todavia, diferentemente, da comunidade Terra Prometida, na Marrocos a maioria das casas possuíam o fornecimento clandestino de energia e água, dificultando em extremo a comprovação da posse tanto que para tentarmos sanar este problema foi solicitado a Secretaria Executiva Regional V que emitisse declarações sobre o acompanhamento dessas famílias realizado pela secretaria e que comprova o trabalho da Prefeitura nesta localidade há mais de cinco anos.

Outros moradores recusaram-se a entregar seus documentos e a participar da ação.

Para criação do corpo da ação, foram necessários esforços da equipe de regularização da Prefeitura no intuito auxiliar os advogados a organizarem os dados dos autores e na construção de mapas para facilitar a localização dos moradores em seus respectivos lotes.

Em busca de uma melhor organização das famílias dentro do processo, elaboraram-se duas petições iniciais que já estão tramitando na Justiça.

#### 4.2.3 A ocupação Lagoa do Opaia

##### 4.2.3.1 Breve histórico

Através do Programa Habitar Brasil/BID o Município de Fortaleza, por meio da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, desde o ano de 2001, vem desenvolvendo ações de urbanização e regularização fundiária na área da Lagoa do Opaia.

Um dos principais objetivos do projeto era erradicar a situação de risco que se agravava nos arredores da Lagoa do Opaia, visando à melhoria da qualidade de vida dos moradores do assentamento.

Surgida em meados da década de 1980 a comunidade da Lagoa do Opaia era composta por um total de 736 famílias, dentre as quais 504 famílias que foram realocadas para o conjunto habitacional Planalto Universo e 232 famílias que permanecerem no local e estão sendo beneficiadas pelo projeto de urbanização e regularização fundiária.

Além das ações de provisão habitacional e urbanização, o projeto previu a regularização fundiária, a fim de garantir a segurança jurídica da posse de todos os moradores. Neste projeto, o instrumento previsto para regularização foi a ação de usucapião especial coletiva.

Para facilitar os trabalhos e a identificação da comunidade a área dividiu-se a área em cinco setores, procurando alinhar características geográficas e proximidade das casas e semelhança na forma de ocupação. Os Setores II, III e IV foram beneficiados com o reassentamento, já os setores I e V beneficiados com a regularização e urbanização.

Por isso, nos ateremos aqui a descrever os setores referentes à ação de regularização fundiária pertinente a este trabalho.

O setor I, dentre os demais é o único que apresenta características de ocupação articulada, sendo composto por 105 famílias.

A história de ocupação deste setor se deu por iniciativa de um grupo de 59 famílias que sem poder arcar com os alugueis, ocupou um terreno situado à margem do sangradouro da lagoa no dia 20 de maio de 1987 com o apoio da Associação dos Moradores do Bairro Vila União, sendo em seguida consolidada a ocupação pelo poder público através da administração popular da então Prefeita Maria Luíza Fontenele, mediante a construção de casas em regime de mutirão.

O terreno era privado e fora desapropriado pela Prefeitura para viabilizar a construção das unidades habitacionais em regime de mutirão, sendo-lhe reservada a faixa de preservação ambiental do sangradouro que findou por ser ocupada um ano depois por mais 22 famílias carentes advindas de outras regiões da cidade, a despeito dos protestos das famílias que já ocupavam a área.

Por conseguinte, identificaram-se alguns conflitos entre os antigos moradores e os recém-chegados no que diz respeito ao destino de dejetos e lixo jogados diariamente no sangradouro da lagoa.

A ocupação do setor V se deu entre os anos de 1987 e 1988. A Associação dos Moradores do Bairro Vila União organizou a ocupação do terreno também privado, reservando os lotes para moradores que residiam em casas alugadas ou coabitavam com parentes no próprio.

Compõe-se de 105 unidades habitacionais, agrupadas em seis quadras, todas com o mesmo número de famílias.

Atualmente, as ruas internas não possuem pavimentação, embora se constate a existência de calçadas cimentadas por iniciativa dos próprios moradores, não através de ação conjunta e sim por ações individuais. E os moradores contam com abastecimento de água e energia elétrica regular.

#### 4.2.3.2 A escolha do instrumento

Ao contrário do Conjunto Residencial Planalto Universo, os setores I e V da Lagoa do Opaia constituem área de domínio privado, e por isso as famílias foram beneficiadas com a reurbanização e com ação de usucapião especial coletiva.

Em virtude de não possuir serviço de assistência jurídica gratuita, a Prefeitura de Fortaleza, por meio da HABITAFOR, contratou por meio de Licitação, um escritório de advocacia, a fim de viabilizar a referida ação judicial e todo o processo de cadastramento.

Foram elaboradas as plantas e memoriais descritivos das áreas objeto desta ação, nos quais consta o levantamento das áreas em questão, quantificação e tipologia das edificações, relação de área entre edificação e lote, e cruzamento de dados entre levantamento e arruamento regulamentado.

Após o trabalho social foram elaboradas duas petições iniciais (Setor I e Setor V) e impetradas as ações de usucapião especial de imóvel urbano nos dias 19 de julho de 2007 e 25 de julho de 2007, respectivamente.

Através do escritório contrato tem-se acompanhado as ações junto aos órgãos do Poder Judiciário. Relatórios periódicos são emitidos para que a Prefeitura acompanhe o andamento dos processos. Isto se dará até o trânsito em julgado das ações, depois de tomadas todas as medidas cabíveis e utilizados todos os remédios jurídicos pertinentes.

No que se refere ao cadastramento das 232 famílias, observou-se que apenas 180 destas se enquadravam nos requisitos legais exigidos para a impetração da Ação de Usucapião, ou seja, residências com área superior à 250m<sup>2</sup>, alugadas ou que já possuíam escritura foram excluídas do processo.

#### 4.2.3.3 Aproximação e mobilização da comunidade

Inicialmente, realizou-se um trabalho de sensibilização e capacitação das lideranças para que estas auxiliassem no processo de regularização fundiária. Sendo realizado dois encontros com estas lideranças. Nas atividades com as lideranças foram repassadas as atividades previstas na intervenção e capacitações sobre regularização fundiária.

A mobilização teve por escopo divulgar o trabalho social que seria concretizado e as datas dos encontros a serem realizados posteriormente. Na oportunidade, a equipe social fez também um trabalho de captação de novas lideranças com a propósito de envolver um número maior de líderes em potencial.

A boa receptividade dos moradores facilitou o processo de envolvimento dessas lideranças para a sensibilização que seria feita nos encontros vindouros.

A partir de rodas de conversa, ocorreu a apresentação das equipes social e jurídica e explanação das atividades previstas na intervenção e capacitação de líderes e moradores, tendo o principal foco a sensibilização para o trabalho social a ser realizado.

O primeiro momento da roda de conversa aplicou-se duas dinâmicas com o intuito de apresentar os participantes e tornar o ambiente mais descontraído.

Num segundo momento, houve uma breve explanação sobre o projeto de regularização fundiária, cujo instrumento seria usucapião coletiva. Abordaram-se questões importantes acerca do processo, tirando algumas dúvidas suscitadas pelos participantes.

O terceiro momento do encontro tratou-se da sensibilização dos representantes da comunidade para o desenvolvimento do trabalho social.

O trabalho realizado com as famílias iniciou-se a partir de visitas pela equipe social e distribuição de convites para reunião.

Neste momento, as lideranças tiveram um papel fundamental na mobilização com os moradores, apresentando a equipe e incentivando a presença de todos nos encontros marcados, de modo que foram fundamentais para a boa acolhida naquela comunidade.

As crianças da comunidade foram reunidas em outro local diferente dos adultos para que fossem ocupadas com dinâmicas e momentos voltados para sua linguagem.

Devido à quantidade de famílias, o Setor I fora dividido em dois grupos para que os encontros ocorrem de forma satisfatória e todos compreendessem o processo. Já o Setor V fora dividido em três grupos.

A boa receptividade de todas e de todos foi um fator facilitador no processo de envolvimento desses moradores para a sensibilização que seria feita nos encontros vindouros. Sempre atentos e curiosos quanto ao conteúdo das reuniões.

Ao término de todo o trabalho realizado com as lideranças e em seguida com as famílias observamos como impacto a elevação da auto-estima de muitos moradores, por conta do interesse que foi demonstrado pelo poder público em relação à condição de moradia deles. Além do surgimento de lideranças já existentes, porém desmotivadas e que agora surgem como figuras de referência na comunidade.

#### 4.2.3.4 Coleta de documentos e cadastramento das famílias

Após o trabalho com as lideranças, e da mobilização e capacitação dos moradores, ocorreu o cadastramento com coleta de documentos dos moradores.

Em seguida realizou-se o cadastramento de cada imóvel, coletando as informações e documentos necessários para o ajuizamento das ações judiciais. O cadastramento teve como base o Boletim Informativo de Cadastro – BIC, modelo fornecido pela própria Prefeitura.

As condições econômicas e sociais da população contribuíram com a dificuldade de obtenção da documentação que teve várias razões entre elas, a falta de dinheiro para providenciar a cópia dos documentos.

Outro fator preponderante foi a flutuação dessa população com relação ao local de moradia. Parte da comunidade não fixava moradia por muito tempo, por essa razão não conseguiram os comprovantes de endereço acima de cinco anos. Também não tinham como somar a posse antecessora, pois não havia como contatar o morador anterior.

#### 4.2.3.5 Oficinas explicativas sobre regularização fundiária

Posteriormente, realizou-se a capacitação das lideranças comunitárias abordando a temática de regularização fundiária. O objetivo foi habilitá-las para que auxiliem nas demais ações que venham a ser realizadas, principalmente no que diz respeito à compreensão do processo pelas demais famílias da comunidade, pois acreditamos no estreitamento da comunicação através das lideranças.

Os encontros foram marcados pela presença maciça das lideranças mobilizadas.

Foi realizada uma retrospectiva das atividades anteriores, o que foi bem aceita pelo grupo. Isso pode ser percebido na participação ativa de todos e na construção de um cartaz com pontos chaves levantados durante a dinâmica.



Adotada também a técnica do teatro de bonecos como uma forma lúdica de abordar o tema de Regularização Fundiária. O texto utilizado buscou retratar os anseios de famílias que moram em situações não legalizadas como é o caso da comunidade da Lagoa do Opaia.

A linguagem das personagens possibilitou uma identificação com a realidade vivida não só pelas lideranças, mas por todas as famílias do local, isso proporcionou uma preparação para a palestra jurídica que ocorreu em seguida.

Na palestra discutiu-se sobre questões relevantes acerca da temática como: o conceito de usucapião especial urbana, o conteúdo do estatuto das cidades, quem é possuidor, o “papel da casa” no nome da mulher e os requisitos necessários para obter êxito na ação. Assim seguiram os encontros com todas as lideranças e *a posteriori* com todos os moradores.

Os participantes da capacitação intervieram com questões importantes durante toda a explanação, o que demonstrou o interesse em sanar as principais dúvidas. Outro ponto positivo de demonstração de interesse das famílias foi à pontualidade destas.

O que se observou, a cada encontro, foi à variedade das dúvidas. As reuniões foram planejadas em datas diferentes, porém com a mesma pauta. Contudo, o conteúdo das capacitações variava de acordo com o público que instigava a equipe com questionamentos variados a cada reunião.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, para construirmos o presente trabalho enfrentamos diversas dificuldades como a pesquisa bibliográfica, por exemplo. A busca por títulos que contemplasse o assunto foi árdua, sendo que nenhum dos que encontramos dedicou atenção concentrada no tema. Todos os autores e publicações encontradas foram muito sucintas e dedicaram apenas algumas poucas páginas e abordaram de forma muito superficial o assunto.

Outra dificuldade encontrada foi no momento das entrevistas que as pessoas embora trabalhem diretamente com o tema, tinham dificuldades em esboçar qualquer comentário, isto se deve a pouca informação e familiaridade com o instituto.

Mesmo diante disso, buscamos apresentar a história de elaboração da Lei 10257/01, denominada Estatuto da Cidade, conquista dos movimentos que integraram a luta por políticas públicas voltadas para habitação.

Esse resgate histórico nos possibilitou refletir sobre a evolução da legislação brasileira em evidente manifestação nos caminhos percorridos pelo legislador ordinário na elaboração do Estatuto da Cidade.

Oportunamente, destacamos também a importância não só da tão comentada função social da propriedade, mas atentamos para a existência de uma função social da posse em si e verificamos que ambas convergem, enquanto princípios, para um fim maior que é assegurar a efetividade do direito à moradia.

Adiante, exploramos cada requisito da usucapião coletiva e seus aspectos mais gerais, e deste modo procurando apresentar todas as correntes doutrinárias que se dispõem a analisar o instituto objeto deste trabalho, verificamos tratar-se a usucapião coletiva de instituto dotado de constitucionalidade, ainda que não expresso, pois a usucapião especial coletiva coaduna com os princípios constitucionais e com o Estado de Direito estabelecido pelo Texto Maior, restando suficiente alicerce jurídico para sua aplicação prática.

Outra questão que analisamos foi que o artigo 10 é dispositivo eficaz, pois alcança seu objetivo que é o de titularizar os moradores dos assentamentos informais. Todavia,

constatamos que a norma não é munida de eficiência já que ante a precariedade vivida por estas famílias a titularização torna-se coadjuvante.

Destarte, reputamos que se alcança o ideal de regularização fundiária eficiente não pode ser desacompanhada de uma série de medidas e ações que tragam soluções práticas permitindo aos moradores de assentamento informal acesso não apenas a uma moradia digna, mas a uma cidade digna.

Posteriormente, analisamos os impactos sociais e os desafios para o Poder Público Municipal executar programas de regularização e transluzimos problemáticas que emperram o desenvolvimento de projetos nos assentamentos irregulares.

Portanto, a comunidade deve ser preparada antes de serem atingidas pelos efeitos da usucapião coletiva. Os obstáculos, embora muita vezes inevitáveis podem ser transpostos, ainda que não facilmente, pois muito se tem aprendido através de todas as experiências vividas, bastando assim não cometer os mesmos erros.

Enfim, a despeito de qualquer dificuldade e problemática surgida ao longo do processo de regularização fundiária, o que foi construído através do processo não foi em vão. Muito se tem realizado e muitas pessoas foram alcançadas e se engajaram nas lutas por uma vida mais digna para a comunidade.

Todas as comunidades ora analisadas, nas suas diferentes dimensões, comparadas a outras comunidades, possuem representantes nos espaços decisórios da cidade, como o Orçamento Participativo e no Plano Diretor, onde discutem e levam as reivindicações dos moradores para um espaço bem maior de conquistas. As ações de usucapião destas famílias já estão tramitando na Justiça. Alguns jovens tiveram suas expectativas melhoradas.

Consideramos que antes de tudo devemos formar as pessoas a trabalharem em conjunto. Devemos estimular o resgate histórico e fortalecer o espírito de união, antes de nos comprometermos com quaisquer ações. Combater fortemente o sentimento paternalista e clientelista que se desenvolve nas mentes das pessoas que tenham inclinação para o comodismo.

Observamos que trabalhar em meio às famílias beneficiadas pelo processo, quer sejamos Poder Público quer sejamos sociedade civil organizada, é sempre gratificante e prazeroso, embora conquistar a confiança e fazer parte de alguma forma do dia a dia da comunidade é um constante desafio.

Devemos, portanto, respeitá-los enquanto cidadãos portadores de direito, sempre cômnicos de que estas famílias são seres humanos cheios de desejos, anseios e sonhos como parte de uma estratégia maior para conquista de um trabalho social de qualidade na comunidade.

Quedou-se demonstrado que embora inovador, a usucapião coletiva não necessita de tantos receios em sua aplicação. Apesar de a resistência do Judiciário, a doutrina e a legislação embasam perfeitamente o corpo das ações e a aceitação no meio jurídico que tem sido ascendente.

Assimilamos que o trabalho em rede e o próprio trabalho em equipe dentro do Poder Público requer solidariedade e disposição, muitas vezes até sacrifícios estratégicos para não perder o fio condutor do trabalho. Se não dermos o exemplo de como se trabalha em conjunto, como poderemos esperar essa postura da comunidade?

Enfim, ao participarmos efetivamente, aprendemos muito em todo o processo. Melhor: Fizemos muitos amigos, passamos a fazer parte da vida daquelas pessoas. Proporcionamos bons momentos e eles nos retribuíram com muitas alegrias.

Marcas de vida foram deixadas nos nossos corações e todos nós crescemos com essas experiências.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Marina Câmara. **A usucapião coletiva no novo Código Civil**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4157>>. Acessado em: 19 de maio de 2008.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 4. ed. São Paulo: McGraw Hill, 1993.

COCCARO FILHO, Celso Augusto. **Usucapião especial de imóvel urbano**: instrumento da política urbana. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5709>>. Acessado em: 24 de maio de 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Usucapião Coletivo**. Brasília, Rev. Inf. Legislativa nº 115, 1992.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (coord.). **Estatuto da Cidade**: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FERNANDES, Rodrigo. **A usucapião coletiva urbana especial**: do direito constitucional à propriedade e à moradia aos pressupostos processuais da ação coletiva. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Revista/..%5CArquivos%5CRevista%5C15/01.pdf>>. Acesso em: 29 de maio de 2008.

FIUZA, Ricardo. **Novo Código Civil Comentado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

LOMAR, Paulo José Villela. **Usucapião coletiva e habitação popular**. Disponível em: <[http://www.irib.org.br/notas\\_noti/boletimel399e.asp](http://www.irib.org.br/notas_noti/boletimel399e.asp)>. Acessado em: 24 de maio de 2008.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Legitimação de Posse dos Imóveis Urbanos e o Direito à Moradia**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. **O problema das favelas: instrumentos de política urbana**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/18/21/1821/>>. Acessado em: 20 de maio de 2008.

NERY, Nelson; ANDRADE, Rosa Maria de. **Código de Processo Civil: comentado e legislação processual civil extravagante em vigor**. 5. ed. São Paulo: RT, 1999.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 15. ed. São Paulo: Forense, 2006, v. IV.

PÓLIS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações, 2005.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 2.

RICCITELLI, Antônio. **Função social da propriedade**, Disponível em: <<http://www.lopespinto.com.br/adv/publier4.0/texto.asp?id=374Z>>. Acessado em: 03 de maio de 2008.

RIGO, Vivian. **A Usucapião Coletiva**. Disponível em: <[http://www.tex.pro.br/wwwroot/05de2005/ausucapiao\\_vivianrigo.html](http://www.tex.pro.br/wwwroot/05de2005/ausucapiao_vivianrigo.html)>. Acessado em: 13 de maio de 2008.

ROLNIK, Raquel et al. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC de Minas Virtual, 2006.

\_\_\_\_\_. **Regularização Fundiária: Referências Conceituais**. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: SAFE, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

VILLELA, Tatiana; HOLZ, Sheila. **A eficácia do usucapião coletivo como instrumento de regularização fundiária e inclusão social no contexto brasileiro.** Disponível em: <<http://conferencias.iscte.pt/viewpaper.php?id=68&cf=3>>. Acessado em: 13 de maio de 2008.