



Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento
Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Ambiental

LIZIANE PAIXÃO SILVA OLIVEIRA

**O USUCAPIÃO COLETIVO E AS NORMAS AMBIENTAIS:
o problema dos moradores das favelas no Brasil**

Brasília

2004

LIZIANE PAIXÃO SILVA OLIVEIRA

**O USUCAPIÃO COLETIVO E AS NORMAS AMBIENTAIS:
o problema dos moradores das favelas no Brasil**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/
ICPD) junto à Pós-Graduação como pré-
requisito para a obtenção do grau de
especialista em Direito Ambiental.

Orientador : Prof. Ubiracy Araújo

Brasília

2004

Liziane Paixão Silva Oliveira

**O USUCAPIÃO COLETIVO E AS NORMAS AMBIENTAIS:
o problema dos moradores das favelas no Brasil**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília
(UniCEUB/ICPD) junto à Pós-
Graduação como pré-requisito
para a obtenção do grau de
especialista em Direito Ambiental.

Orientador : Prof. Ubiracy Araújo

Banca Examinadora

Prof^a. Dra. Tânia Cristina S. Cruz

Prof^a. Mestre Maria Amélia Rodrigues da Silva

Prof. Mestre Rogério Rocco

Resumo

Esta monografia estuda o Usucapião coletivo como um instrumento para a aquisição de propriedade pelos moradores de favelas e a sua relação com as normas ambientais. Pretende-se averiguar se o respeito às normas ambientais deve ser considerado um pré-requisito para a utilização desse instituto. Para tanto examinamos brevemente o Estatuto da Cidade e de modo mais aprofundado o processo de regularização fundiária e seus principais instrumentos. Em seguida, apontam-se as características de algumas favelas brasileiras, destacando como a localização da maioria delas viola a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, o Código Florestal, dentre outras normas ambientais e urbanísticas. Finalmente, examina-se detalhadamente o usucapião especial coletivo para entender as diferentes interpretações doutrinárias acerca da possível incompatibilidade entre o descumprimento das normas ambientais e a aquisição da propriedade mediante este instrumento. Conclui-se, então, que a complexidade do tema demanda uma análise dos problemas sociais implicados na questão da moradia, de maneira complementar à consideração de questões estritamente legais.

Palavras-chave: Regularização Fundiária, Usucapião Urbano Coletivo, Assentamentos Irregulares Normas Ambientais.

Abstract

This dissertation studies the “usucapião coletivo” as an instrument of ownership acquisition by slums dwellers and its relation to the environmental regulations. The objective is to establish whether the compliancy with environmental law must be regard as a requirement to the application of this legal institution. First, we took a cursory look at the “Estatuto da Cidade”, followed by closer examination of the process of land ownership regularization and its main legal instruments. After that, we point at some characteristics of Brazilian shantytowns, stressing the fact that its location violates the precepts of several environmental regulations. Finally, a detailed analysis of the “usucapião especial coletivo” is undertaken in order to understand the main cleavages in the legal scholarship concerning the incompatibility between non compliancy with environmental regulations and the application of this instrument. The main conclusion of this study is that the complexity of the problem requires a consideration of the social issues involved, alongside the analysis of strict legal matters.

Key words: “Regularização fundiária”, “Usucapião coletivo”, Shantytowns, Environmental regulations.

Sumário

Introdução.....	5
Capítulo I Entendendo o Estatuto da Cidade.....	9
1.1 Regularização Fundiária: uma questão de cidadania.....	10
Capítulo II As Favelas: uma realidade das metrópoles brasileiras.....	16
Capítulo III Usucapião Especial Coletivo.....	25
3.1 A relação entre o Usucapião coletivo e as Normas Ambientais....	35
3.1.1 A antinomia em Bobbio.....	39
3.1.2 Uma proposta de solução do confronto entre o direito a propriedade e ao meio ambiente.....	41
Considerações Finais.....	45
Anexos.....	47
Referências Bibliográficas.....	50

Introdução

Neste trabalho, propõe-se o estudo do usucapião especial coletivo urbano e sua relação com as normas ambientais, tendo em vista a importância deste instrumento para regularizar a situação dos moradores das favelas situadas em terrenos privados e geralmente impróprios para moradia.

Normalmente, as favelas caracterizam-se por ocuparem terras públicas ou privadas de modo desordenado, com barracos improvisados, freqüentemente em áreas não utilizadas pelo mercado imobiliário, por exemplo: beira de córregos, áreas íngremes, várzeas de rios.

O usucapião coletivo é um instrumento inovador no ordenamento jurídico brasileiro e proporciona o acesso à propriedade formal. Ele se encontra disciplinado no artigo 10 da Lei n. 10.257 de 2001, que se autodenomina Estatuto da Cidade.

Alguns dos requisitos necessários para adquirir a propriedade mediante o usucapião coletivo são: área urbana com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupação por população de baixa renda, por mais de cinco anos, ininterruptos e sem oposição, impossibilidade de identificação do terreno de cada possuidor.

A indagação que norteia este trabalho é verificar a possibilidade de usucapião coletivo em terreno onde não é possível o parcelamento do solo e áreas de preservação permanente (encostas e topos de morros, dunas, ao redor de lagos ou lagoas, dentre outras). Inicialmente, a resposta mais fácil é negar a possibilidade de usucapião. Todavia, entre os requisitos do usucapião coletivo não existe a previsão de respeito às normas ambientais, e a intenção do legislador ao criar o instituto foi tornar os assentamentos ilegais em legais.

Acredita-se que a solução para esse impasse não se encontra numa afirmação ou negação da possibilidade de usucapir, mas no estudo cauteloso dos casos concretos, verificando sempre a proporcionalidade entre dois direitos fundamentais: o direito à propriedade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No caso específico das favelas, a razão para tal interpretação está baseada no dano ambiental decorrente da localização da maioria desses assentamentos. Situados próximo aos mananciais, eles ocasionam a poluição dos recursos hídricos; em topos de morros e restingas provocam a deteriorização da cobertura vegetal e em outras ocasiões aumentam a erosão do solo.

Cabe ao poder público, em alguns casos, promover políticas de saneamento, urbanização e educação ambiental com o fito de minorar os danos ambientais e as irregularidades ocasionadas por esses assentamentos.

A metodologia utilizada neste estudo constituiu-se na consulta a fontes primárias e secundárias de pesquisa, relatórios oficiais sobre a ocupação do solo e o Estatuto da Cidade. Foram concomitantemente consultadas dissertações e publicações relacionadas ao tema. A coleta de informações se mostrou um pouco árdua, e foram encontrados poucos trabalhos que abordassem a questão do descumprimento das normas ambientais como um limitador ou não à aquisição da propriedade por meio do usucapião coletivo.

O método de abordagem utilizado foi o dedutivo; partiu-se do estudo geral do Usucapião coletivo, para depois verificar a sua relação com as favelas situadas em áreas ambientalmente proibidas.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro procura explicar o Estatuto da Cidade, com o objetivo de situar o leitor acerca desta importante lei, sem contudo pretender esgotar o assunto.

No segundo capítulo, serão tratadas as questões relacionadas às favelas, sua localização e o seu constante crescimento. No terceiro capítulo, tratar-se-á detidamente do instituto do usucapião coletivo e as suas principais características.

Finalmente, na conclusão, resumimos os principais resultados da investigação.

Capítulo I

Entendendo o Estatuto da Cidade

Ao refletir sobre o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), pretende-se esclarecer alguns aspectos importantes acerca da política urbana a ser adotada no Brasil. No decorrer dessa reflexão, procura-se ao menos entender qual a finalidade precípua do Estatuto e dos instrumentos para a regularização fundiária.

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seus artigos 182 e 183 um capítulo dedicado à política urbana. Entretanto tais dispositivos necessitavam de uma lei infraconstitucional que os disciplinasse. É nesse contexto que o Estatuto da Cidade foi concebido após mais de uma década de debate político sobre sua redação.

O Senador Pompeu de Souza teve no início dos anos noventa a idéia de elaborar o Projeto de Lei n. 5788/1990, que estabeleceria regras gerais sobre a política urbana complementando o texto constitucional. O projeto recebeu inúmeras críticas e substitutivos nas Comissões Parlamentares. Em 10 de julho de 2001, foi sancionado com alguns vetos, tornando-se a Lei Federal n. 10.257. É importante lembrar que a versão final da lei contemplou inúmeros pleitos de diversos segmentos da sociedade civil que participaram da sua elaboração.

A essência do Estatuto está na criação de novos instrumentos jurídicos que devem orientar a construção da política urbana visando a garantir o direito a cidades sustentáveis, ou seja, ao direito à terra, à moradia, ao saneamento básico, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações.

Alguns instrumentos jurídicos trazidos pela lei em estudo são de aplicação imediata, como nos casos do usucapião especial de imóvel urbano, do direito de superfície e da concessão de uso especial para moradia, que dispensam complementação. Os demais institutos jurídicos precisariam de legislações posteriores que os regulamentassem.

Em suma, pode-se afirmar que o Estatuto da Cidade institui instrumentos urbanísticos inéditos para a construção de uma nova ordem urbana, propõe uma gestão democrática das cidades e ainda tenta dar uma resposta jurídica ao impasse, cada vez mais abrangente, entre urbanismo e pobreza.

Paralelamente, o Estatuto se dispôs a criar e disciplinar instrumentos que possibilitassem o acesso popular à propriedade. Ele disciplinou o usucapião especial de imóvel urbano individual, criou o usucapião especial de imóvel urbano coletivo e a concessão de uso especial para fins de moradia. Estabeleceu ainda um instrumento até então ausente no nosso ordenamento jurídico, que foi o direito de superfície.

Vai-se, daqui por diante, examinar de modo mais sistemático o usucapião coletivo e a sua relação com o direito ambiental.

1.1 Regularização Fundiária: uma questão de cidadania

Este tópico propõe-se a repassar as noções mais importantes da regularização fundiária para localizar o aproveitamento do conceito na concessão do usucapião coletivo e solução de alguns problemas sociais.

Regularização, de acordo com Maria Helena Diniz (1998, p. 115), é “ato ou efeito de regularizar, corrigindo vícios que maculam atos ou situações, tornando-os conforme o direito”. Já a regularização fundiária é entendida como um conjunto de ações cuja finalidade está em corrigir os vícios do uso e da ocupação do solo, abarcando sua desapropriação ou aquisição.

No entendimento de Betânia de Moraes, a regularização fundiária é:

“o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária”(ALFONSIN, 2001, p.216).

Acrescenta-se que a regularização fundiária pode ser analisada principalmente sob três aspectos: o jurídico, o físico e o social. No que tange ao jurídico, seria a garantia jurídica dos lotes em nome dos seus ocupantes; já no físico, busca-se ordenar, urbanizar o espaço ocupado de modo a melhorar a qualidade de vida; e no social, promover o resgate ético dos moradores desses locais.

A prevalência de um destes aspectos torna o instituto deficitário. Não obstante, aqui se pretende examinar com mais detalhe o processo jurídico da regularização, com base no estudo da ordenação positiva que o estabelece.

A regularização fundiária corresponde a uma nova maneira de lidar com a ocupação desordenada das cidades. Antes da regularização outras foram as políticas públicas fixadas para solucionar o problema dos assentamentos irregulares. Até 1920, o poder público ignorava a formação das habitações criadas pelas populações de baixa renda, denominadas cortiços. Na década de 20, se inicia uma fase de expulsão dessas famílias carentes da área central para a periferia das cidades e se observa a formação das favelas.

Com o passar dos anos e com o intenso crescimento da população urbana, verifica-se concomitantemente o aumento do número de favelas, que deixam de formar um cinturão ao redor das cidades e passam a integrá-la.

Nos anos 60 e 70, o Governo, para lidar com os problemas advindos da formação das favelas, utilizava, com insucesso, a política do desfavelamento. Para exemplificar tal insucesso, Pedro Dutra lembra que:

“no Rio de Janeiro(...). O Poder público Estadual construiu um conjunto todo bonitinho na base do “caixotinho” e fizeram evacuar toda uma favela em Botafogo, instalada todas as famílias neste conjunto bem afastado do Rio de Janeiro. No final de 3 meses, não tinha mais ninguém naquele conjunto. Todos voltaram para a favela onde o problema de transporte coletivo não existia para eles” (2003, p. 65).

Após inúmeras experiências os especialistas chegaram à conclusão de que o deslocamento da população que mora na favela não soluciona o problema. Atualmente, o Poder Público pretende resolver o problema da favela com a regularização fundiária, uma vez que esse processo permite o acesso das populações de baixa renda à propriedade.

A regularização fundiária ao promover o acesso à propriedade torna os moradores da favela agentes da melhoria do ambiente urbano. Consoante observa o estudo do Ministério do Planejamento:

“A experiência demonstrou que superadas a ameaça e a iminência de despejo, os moradores das favelas rapidamente promovem melhorias em suas habitações e no ambiente urbano, transformando radicalmente a favela em uma situação urbana muito melhor” (BRASIL, 2001, p. 53).

Nesse momento, é relevante compreender a regularização fundiária como uma política pública necessária para diminuir as oportunidades desproporcionais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade.

Dentre os novos instrumentos jurídicos adotados no Estatuto da Cidade para a regularização fundiária, encontra-se a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia Coletiva; Direito de Superfície e Usucapião coletivo.

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia¹ é o reconhecimento do poder público do direito subjetivo do ocupante de áreas públicas de obter a declaração de domínio útil sobre o imóvel que ocupa.

No Direito de Superfície, o proprietário urbano concede a outrem o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato, atendendo aos preceitos estabelecidos em lei.

Finalmente, tem-se o Usucapião Urbano que é um instrumento de regularização fundiária de áreas particulares ocupadas por população de baixa renda para fins de moradia. O morador pode adquirir a propriedade pela posse de um bem por um período superior ao período mínimo determinado pela lei, se não houver ação judicial de reintegração de posse e desde que atenda aos requisitos básicos. O Usucapião pode ser individual ou coletivo.

¹ Regulamentada pela Medida Provisória 2.220, de 2001.

É possível afirmar que com a aplicação dos instrumentos da regularização fundiária diminuem as ameaças de despejo e melhora a qualidade urbanística e ambiental dos assentamentos irregulares. Em se tratando de favelas localizadas em terrenos privados, um instrumento adequado para esse fim é o usucapião especial urbano coletivo.

Capítulo II

As favelas: uma realidade das metrópoles brasileiras

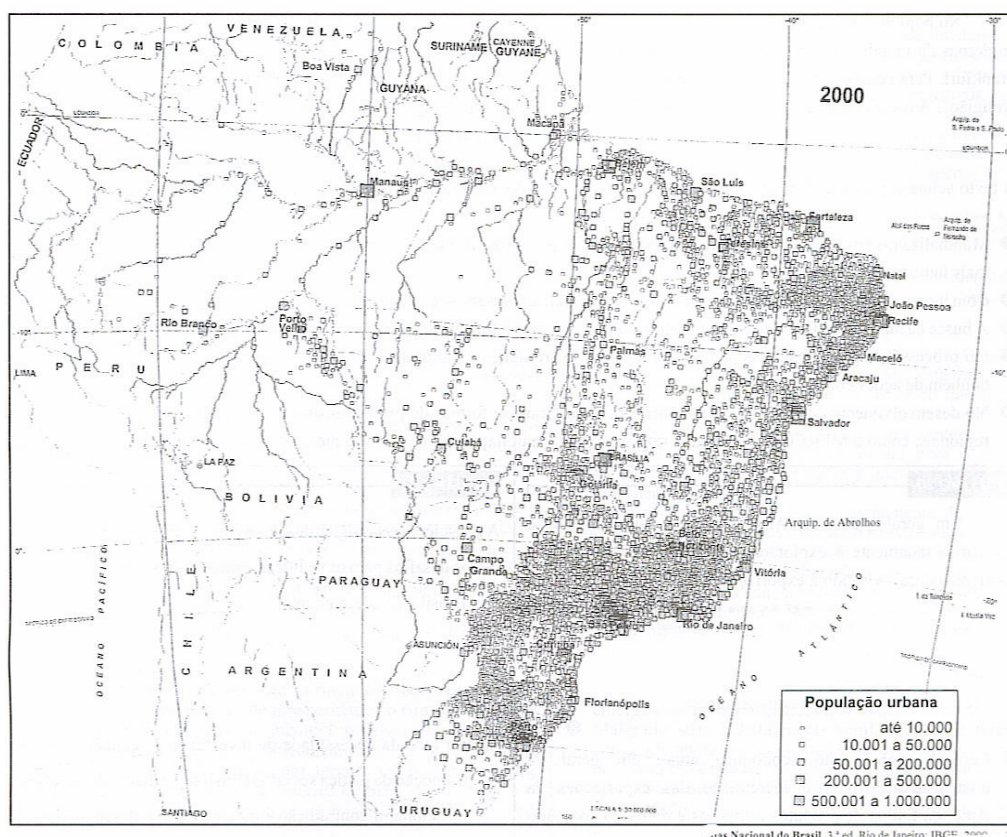
Antes de discutir a possibilidade ou não de garantir a propriedade em áreas ocupadas por favelas mediante o usucapião coletivo, é válido entender o que significa o termo favela e o seu processo de formação.

Entender esse processo é, antes de tudo, quantificar o volume do crescimento populacional urbano. No caso brasileiro, a população quadruplicou no período de 1940 a 1999. Já no que tange à população urbana, ela passou de aproximadamente 30% para 80% da população total neste mesmo período. De acordo com o IBGE, “esse processo, ocorrido ao longo dos últimos 60 anos, aliado ao baixo poder aquisitivo de parcela considerável da população, definiu as atuais condições de habitabilidade e de salubridade das cidades brasileiras” (2000, p.81).

As primeiras favelas surgiram no século XX, durante a reforma urbana do Rio de Janeiro que expulsou das zonas centrais as populações menos aquinhoadas. Essas comunidades foram instalar-se nos morros, que se elevavam no meio das zonas centrais.(Escola Superior do MPU, 2002, p. 69-88) Posteriormente, com o amplo adensamento das áreas urbanas, desencadeado, principalmente, por estratos populacionais de baixa renda, se deu a proliferação de assentamentos

humanos informais. O mapa abaixo tem a finalidade de mostrar a distribuição atual da população urbana brasileira nas metrópoles.

Figura 3: Mapa da ocupação urbana no Brasil



Fonte: Atlas Nacional do Brasil. 3 ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2000, p. 83.

As favelas, que antigamente se formavam em áreas mais centrais, hoje se encontram disseminadas por periferias metropolitanas. Essa migração ocasionou o agravamento das condições de vida da comunidade, uma vez que ela deixa de se beneficiar dos recursos da cidade.

Inúmeros brasileiros que habitam as grandes cidades só tiveram acesso ao solo urbano e à moradia por meio de mecanismos informais, tais como: loteamentos ilegais, clandestinos e favelas. Segundo Betânia de Moraes Alfonsin (2002a, p.453-455), de 30% a 50% das famílias brasileiras que habitam os territórios urbanos moram irregularmente.

Ermínia Maricato destaca alguns números “Nas maiores cidades brasileiras – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte – mais de um quinto dos habitantes mora em favelas. Em Salvador e Fortaleza, essa cifra chega a um terço e em Recife a 40% da população. Mesmo a mitificada Curitiba tem um anel de invasões que praticamente cerca todo o município e que agride fortemente as áreas de proteção de mananciais” (MARICATO, 2002, p. 21)

A tabela abaixo tem a finalidade de demonstrar o quanto a população e os domicílios nas favelas aumentaram só na década de 80 nas metrópoles brasileiras.

Tabela 1:

Região Metropolitana	População Residente		Variação Relativa %	Domicílios Situados		Variação Relativa %
	1980	1991		1980	1991	
Fortaleza	170.253	305.589	79,49	34.364	65.289	89,99
Recife	100.170	679.125	677,97	21.476	153.638	615,39
Salvador	57.358	93.920	63,74	10.917	22.852	109,32
Belo Horizonte	193.410	33.968	74,22	40.008	75.170	87,89
Rio de Janeiro	718.253	1.015.572	41,39	162.975	258.682	58,72
São Paulo²	476.621	1.051.458	120,61	100.318	233.019	132,28
Curitiba	19.521	92.674	374,74	3.841	21.455	458,88
Porto Alegre	77.952	127.781	63,90	18.191	31.165	71,32
Total	1.814.543	3.961.752	118,33	392,258	914,698	133,19

Fonte: IBGE/DEP/Depis/Diead (BRASIL, 2001, p. 78)

Os loteamentos são classificados em regulares, irregulares e clandestinos. Os loteamentos irregulares são aqueles consolidados em desacordo com as normas urbanísticas vigentes, que não cumpriam todos os trâmites necessários para aprovação. Os clandestinos também são ilegais por terem descumprido a norma que determina a necessidade de aprovação prévia, pelo Poder Público Municipal, para sua instalação. Entre os irregulares e os clandestinos existe uma diferença

² Segundo dados da Prefeitura de São Paulo existem, atualmente, 2.018 favelas no Município. (Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,5580,O186648-EI306,00.html>> Acesso em: 20 de jul. de 2003)

fundamental: os primeiros constam nos cadastros municipais e apenas não cumpriram todos os requisitos, já os segundos são totalmente desconhecidos por nunca terem sido submetidos à aprovação.

Compreende-se por favelas as áreas ocupadas espontaneamente ou de forma organizada por pessoas de baixa renda, nas quais não se estabelece nenhuma relação jurídica formal entre os ocupantes e os proprietários dos terrenos. Dentre as características destas ocupações está a insegurança jurídica dos ocupantes em razão da possibilidade de conflito fundiário, e a ameaça de expulsão. Outra característica marcante é a informalidade no parcelamento, uso e ocupação do solo que não se pauta nas normas de parcelamento do solo nem nas legislações ambientais vigentes.

Para o IBGE, as favelas são denominadas "aglomerados subnormais". O conceito foi usado, pela primeira vez, em 1991 e substituiu o termo favela no Censo 2000. O termo significa um conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais que ocupam ou tem ocupado, até período recente, terreno alheio. Tais moradias estão dispostas, em geral, de forma desordenada, densa e carente de serviços públicos essenciais.³

A troca da denominação foi impulsionada por dois motivos: a dificuldade em definir favela já que existem exemplos de favelas urbanizadas; e a exclusão social, uma vez que o estigma em torno do termo prejudica os moradores. Apesar dessa alteração proposta pelo IBGE continuaremos denominando de favelas as unidades

³Disponível em:< www.ibje.gov.br>. Acesso em: 20 de setembro de 2003.

habitacionais dispostas de forma desordenada e carentes de serviços públicos essenciais.

As favelas além de serem formações desordenadas e desprovidas de serviços públicos essenciais estão situadas em áreas não adequadas à ocupação humana e em áreas de preservação permanente, muitas destas últimas protegidas por lei.

As áreas de preservação permanente mais atingidas são encostas e topos de morros, matas nativas, margens de mananciais e de cursos d' água. Todas elas protegidas pelo Código Florestal (Lei n.4.771/65), no artigo 2º, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações.

Para confirmar o exposto acima vale destacar alguns dados concretos das cidades de São Paulo e Natal, retratados nas tabelas abaixo.

Tabela 2

São Paulo: característica física da área da implantação das favelas.

Situação	Quantidade em 1987
Favelas às margens de córregos e de rios	783
Favelas sujeitas a enchentes	512
Favelas em terrenos com erosão acentuada	385
Favelas sobre lixões e aterros sanitários	30

Fonte: Secretaria do Planejamento. **São Paulo: Crise e Mudança**. São Paulo: PMSP, 1990. p. 104

Tabela 3:

Natal: característica física da área da instalação das favelas

Característica	Nº	%
Dunas	23	33,82
Plano	22	32,35
Mangue	12	17,65
Encosta	4	5,88
Canal	2	2,94
Terreno irregular	5	7,36
TOTAL	68	100

Fonte: Secretaria do Planejamento. **São Paulo: Crise e Mudança**. São Paulo: PMSP, 1990. p. 104

Dados mais atuais da cidade de São Paulo esclarecem que as suas favelas se concentram nas zonas sul e norte do município, nas áreas de preservação permanente, junto às represas e nas encostas da Serra da Cantareira. Essas

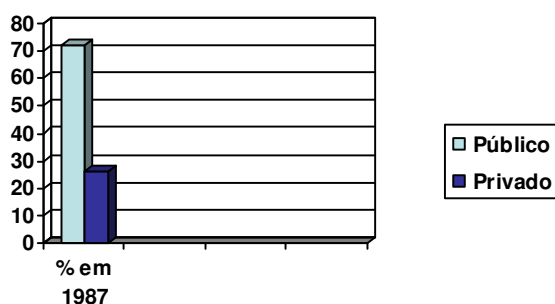
regiões abrangem 72, 2% das moradias faveladas municipais (TASCHNER, 2000, p.247-284).

Por que as favelas se situam em áreas impróprias ou de preservação? Por se tratar de assentamentos irregulares, boa parte das favelas acaba se formando em locais onde encontram menor resistência para sua instalação. Isso justifica o fato delas estarem em áreas públicas ou privadas altamente impróprias para ocupação edificada.

Os quadros a seguir demonstram a distribuição das favelas em alguns Municípios, de acordo com a titularidade da propriedade. Para o presente trabalho o mais importante é a ocupação em áreas privadas, pois só essa é passível de usucapião.

Figura 1

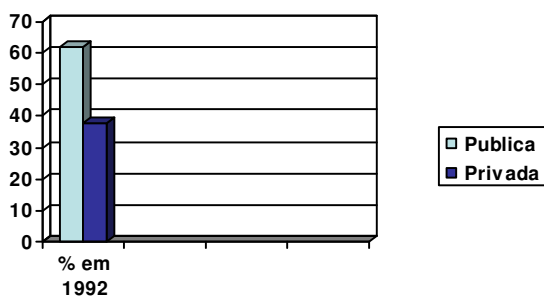
São Paulo: propriedade da terra dos assentados em favelas⁴



Fonte: PMSP, 1987.

Figura 2

Natal: propriedade da terra dos assentados em favelas



Fonte: BRASIL, 2001, p.187

Há que se ressaltar que os números apresentados na figura 1 esboçam a realidade de 1987, quando a população residente nas favelas mal passava de quinhentos mil habitantes. Estimativas atuais apontam mais de um milhão de pessoas moram nas favelas do município e, portanto, observamos um agravamento do fenômeno. Em síntese, o primordial é verificar que existe um número considerável de favelas situadas em propriedade privada.

Deve-se destacar a importância que vem assumindo a formação de favelas em áreas de preservação permanente e de domínio privado. Conforme indica o Ministério do Planejamento,

“Encontramos favelas em áreas de dunas em Natal, baixas e várzeas em Belém, áreas de proteção de mananciais em São Paulo, Diadema e Campinas, nos morros da Floresta da Tijuca no Rio de Janeiro, na APA do lago Paranoá em Brasília, dentre outras áreas frágeis ocupadas e inadequadas para uso urbano” (BRASIL, 2001, p. 79).

A formação das favelas em áreas privadas e igualmente em regiões de preservação é uma realidade incontestável. Diante disto, tem-se o problema: como regularizar tais assentamentos?

Para iniciar um processo de regularização fundiária das favelas, faz-se necessária uma pesquisa sobre a situação fundiária dos terrenos ocupados para identificar a titularidade da propriedade. A regularização de tais assentamentos deve minorar os problemas urbanísticos e ambientais e possibilitar condições sanitárias, de conforto e de segurança urbana.

O sucesso de um projeto de regularização urbanística depende da construção de novas unidades habitacionais para transferir os moradores das favelas situadas em área de risco ou ambientalmente frágeis. Um outro aspecto importante é a realização de intervenções visando a complementar a urbanização de áreas mais amplas, tais como: ligações do sistema viário, saneamento básico, recolhimento do lixo. Por fim, é ainda fundamental que, no processo de regularização, a área seja orientada e fiscalizada quanto ao uso e ocupação do solo e manutenção urbana. Somente assim se evita a deterioração das obras e a recriação de situações de irregularidade.

Capítulo III

Usucapião Especial Coletivo

O usucapião integra o ordenamento jurídico brasileiro desde o Código Civil de 1916. A Constituição Federal de 1988 o trouxe para o âmbito do direito público, introduzindo algumas novidades, quais sejam: utilização do imóvel para moradia, e redução do prazo para pleitear o usucapião. Em 2001, o Estatuto da Cidade inseriu a possibilidade de aquisição coletiva por população de baixa renda.

O Usucapião é um dos modos de aquisição originária da propriedade. Por aquisição se deve entender o direito real advindo do exercício da posse sobre um bem imóvel, com ânimo de dono, por um prazo determinado em lei. O direito brasileiro admite quatro modalidades deste instituto em relação aos bens imóveis.

São elas:

1. usucapião extraordinário;
2. usucapião ordinário;
3. usucapião constitucional de imóvel urbano;
4. usucapião constitucional de imóvel rural.

O usucapião especial de pequenas áreas urbanas utilizadas para moradia está disciplinado no artigo 183 da Constituição Federal de 88, que dispõe:

“Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por mais de 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”.

Em 1991, no município de Jaboatão do Guararapes, Região Metropolitana de Recife, foi emitida a primeira sentença de usucapião constitucional urbano. Por tal decisão houve divergência entre muitos juristas que defendiam a necessidade de aguardar cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, para que fosse cumprido o prazo de prescrição aquisitiva previsto no artigo 183, uma vez que o usucapião constitucional urbano era um novo instrumento jurídico. Predominou a tese do estabelecimento de uma nova modalidade de usucapião, pois o instrumento já estava previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde o início do século passado.

Ampliando esta norma constitucional, o Estatuto da Cidade, na seção V, traz duas espécies de usucapião especial urbano: individual e coletivo. Aqui será estudado apenas o usucapião especial coletivo.

Registre-se, de saída, que o usucapião coletivo é uma inovação marcante, por permitir a regularização de ocupações antigas que até então não tinham sido normalizadas.

Passa-se agora a estudar detalhadamente os requisitos essenciais para o usucapião coletivo, conforme disciplinado no *caput* do artigo 10 do Estatuto da Cidade, transcrito abaixo.

“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. (...)”

Sérgio Ferraz (2002, p.143), ao analisar esse artigo, destaca que: “a toda evidência, há uma realidade precípua à qual se dirige a previsão: as favelas urbanas”. Nosso objeto de estudo é exatamente essa possibilidade de aquisição do direito à propriedade, proporcionada aos moradores das favelas, e o seu possível confronto com as normas de direito ambiental.

Na interpretação do dispositivo transcrito acima, encontra-se os requisitos fundamentais para o usucapião coletivo, que deverá ser proposto, pela própria associação de moradores regularmente constituída e autorizada pelos seus representantes. São eles:

- área urbana maior que 250 m²;
- ocupação por população de baixa renda para sua moradia;
- por 5 anos, ininterruptos e sem oposição;

- impossibilidade de identificar os terrenos de cada possuidor;
- os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel.

a) Área superior a 250 m²

Exige o Estatuto, para o usucapião coletivo, que a área seja superior a 250m². Contudo a Constituição, ao disciplinar inicialmente o usucapião urbano, dispôs que a área seria de até 250 m². Logo, tem-se uma primeira questão acerca da constitucionalidade ou não deste artigo.

Para Toshio Mukai (2001, p.13-14), a inconstitucionalidade reside no fato de que uma lei ordinária não pode ampliar os direitos concebidos pela Constituição. Na mesma linha de pensamento, está Helenita Barreira Custódio que afirma

“trata-se de mais um confuso, absurdo e contraditório instituto político inserido na seção sobre usucapião de imóvel urbano, de forma simuladamente temerária, já por nós criticado, em razão da sua gritante inconstitucionalidade, notadamente da dimensão máxima de até 250 m² e flagrante incompatibilidade com os princípios e as normas constitucionais e legais, os objetivos, as diretrizes e os instrumentos do Direito Ambiental” (CUSTÓDIO, 2002, p.225).

Diversos autores interpretam de modo contrário essa questão. Conforme Sérgio Ferraz, os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade resolvem esse impasse doutrinário:

“Novamente a Constituição (...) dá a resposta harmonizadora: se no usucapião individual só é admissível a aquisição de até

duzentos e cinqüenta metros quadrados, no pleito de áreas maiores (...) somente a iniciativa coletiva, *extensiva por índole*, é admissível” (FERRAZ, 2002, p. 145).

No mesmo sentido, Paulo Lomar (2001, p.140) e Francisco Loreiro (2001, p.159) entendem que “área com mais de 250m²” refere-se ao conjunto da área pleiteada no usucapião coletivo, mas que a área ocupada por cada morador não ultrapasse o limite constitucional de 250 m².

Em conformidade com a idéia acima está Maria Pires:

“Embora silencie o Estatuto a respeito, há de se entender que a leitura do dispositivo, conforme com a Constituição, pressupõe que a fração ideal atribuída a cada condômino não ultrapasse o limite de 250 m² previsto para efeito da legitimação individual” (PIRES, 2002, p.198)

Entende-se que o impasse acerca do dispositivo não se encerra com a inconstitucionalidade defendida por Mukai e Custódio, nem com a exegese formulada por Sergio Ferraz. A solução que se vislumbra vai no sentido de que a constitucionalidade do usucapião coletivo passa pelo reconhecimento de que ele é um instituto jurídico distinto do previsto no artigo 9º do Estatuto da Cidade e do artigo 183 da Constituição Federal. Isso porque os seus requisitos são diferentes. Assim, a pergunta é a seguinte: É possível uma lei federal criar nova espécie de Usucapião, como fez o Estatuto ao criar o Usucapião coletivo?

Sim, pode, conforme disciplinado no texto constitucional compete à União legislar concorrentemente sobre o direito urbanístico⁵, ou seja, dado ente federativo estabelece as normas gerais sobre o tema, e os Estados e o Distrito Federal formulam as normas específicas. A União tem essa competência e assim procedeu, instituindo mais uma nova espécie de usucapião.

b) Ocupação por população de baixa renda

No tocante ao segundo requisito, a lei exige que a área seja ocupada por população de baixa renda. Mas o que vem a ser uma população de baixa renda?

Conforme o entendimento de Caramuru Afonso Francisco (2001, p. 144), população de baixa renda difere de população de renda ínfima. Os primeiros são aqueles que têm menos de três salários- mínimos de renda média mensal, e os segundos são os que fazem jus aos benefícios da justiça gratuita. Tem-se o conceito de baixa renda como mais abrangente: são pessoas carentes e mais necessitadas.

No entendimento de Francisco Loureiro (2001, p. 160), população de baixa renda abrange a camada da população sem condições econômicas para adquirir sua moradia.

⁵ Artigo 24, inciso I e artigo 182, ambos da CF/88.

Sendo assim, Sergio Ferraz (2001, p. 146) acrescenta que: “a substanciação dessa condição legal ficou delegada ao prudente arbítrio do juiz, na inspiração do *lógos del razonable* e com a utilização dos poderes-deveres que lhe são conferidos pelos arts. 126 e 127 do Código de Processo Civil e 5º da Lei de Introdução ao Código Civil”.

c) Período de 5 anos

O prazo para a aquisição da propriedade é de cinco anos ininterruptos⁶ e sem oposição. Contudo, o parágrafo 1º do artigo⁷ em estudo permite ao possuidor acrescentar sua posse à de seu antecessor, quando contínuas, com o fito de facilitar a aquisição.

Betânia de Moraes Alfonsin (2002, p. 157) destaca a relevância prática deste parágrafo quando se considera a mobilidade social nas áreas de moradia das populações de baixa renda. Essa movimentação pode dar-se dentro de uma mesma favela ou de uma favela para outra.

d) Impossibilidade de identificação dos terrenos ocupados por cada possuidor

⁶ Ininterrupta significa dizer que não pode haver solução de continuidade no tempo. Isto é, o possuidor não pode abandonar a posse por um certo tempo, pois nesse caso o prazo de cinco anos começará a ser contado da nova posse.

⁷ *In verbis* “§ 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”.

Um outro requisito exigido é a impossibilidade de identificação dos terrenos ocupados por cada possuidor. De acordo com Paulo Lomar (2001, p.144), essa característica “apresenta, nesse contexto, conotação reducionista e equivocada, potencialmente geradora de polêmicas estéreis e prejudiciais”

O estudo desse requisito deve levar em consideração a intenção do instituto, porque com o avanço tecnológico praticamente é possível identificar todos os lotes por meio de um levantamento topográfico.

A intenção do legislador foi abarcar a forma de ocupação de solo típica das favelas, mocambos, palafitas e invasões, nas quais é difícil identificar, sem recursos tecnológicos, a divisão dos terrenos, pois na maioria dos casos inexistem vias públicas internas e recuos entre as moradias.

Para Patrícia Flores e Bernadete Santos:

“a interpretação mais adequada para esse dispositivo seria a de que os terrenos individuais poderiam ser identificados de forma particular, porém, considerada a impossibilidade de adequação às exigências legais de medidas e características prediais, os mesmos não têm possibilidade de serem individualizados como lotes autônomos” (FLORES, 2002, p. 68)

Destarte, quando o legislador estabelece que o usucapião coletivo só pode dar-se em locais onde seja impossível identificar separadamente os terrenos de cada

possuidor, ele está tratando das favelas, mocambos, palafitas, e invasões que não atendem às exigências legais de medidas e características prediais e não podem ser individualizados como lotes autônomos.

e) O possuidor não seja proprietário de outro imóvel

Com relação ao usucapiente, ele não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Nesse dispositivo, o legislador teve a clara intenção de privilegiar as classes menos favorecidas economicamente.

Examinado o *caput* do artigo 10 do Estatuto da Cidade, são conhecidos os principais requisitos do usucapião coletivo. Porém, além desses requisitos é indispensável verificar alguns procedimentos processuais para se adquirir o Usucapião coletivo.

Inicialmente é necessário identificar no Cartório de Imóveis o proprietário do terreno e eventual existência de ação de reintegração de posse com sentença favorável ao proprietário, pois caracterizaria a oposição. Essa identificação pode ser feita no Poder Judiciário ou nos órgãos da justiça e assuntos jurídicos da União, do Estado ou do Município.

Outro procedimento é a elaboração de um desenho esquemático do terreno a ser regularizado. A elaboração desse desenho por população de baixa renda é inexplicável e geralmente só é possível com a ajuda de terceiros.

Faz-se necessário comprovar que foi cumprido o tempo de moradia superior a cinco anos, mediante documentos (contas de água, contas de luz, mapa e fotos aéreas, dentre outros) ou testemunhas.

No caso específico do usucapião coletivo, os moradores podem entrar com uma ação coletiva, e a associação de moradores pode representá-los, desde que no estatuto da associação haja uma autorização expressa dos moradores da comunidade.

Além desses, o Estado, por intermédio da Defensoria Pública, ou o Município, devem prestar o serviço de assistência jurídica gratuita, para que as comunidades carentes e suas associações ingressem em juízo. Os moradores não arcarão com as despesas processuais, e podem registrar suas posses gratuitamente no Cartório de Registro de Imóveis. Vale lembrar que é obrigatória a intervenção do Ministério Público em todas as ações de usucapião urbano para garantir o fiel cumprimento da lei. Finalmente, com a sentença da ação de usucapião o posseiro passará a ser proprietário do imóvel.

3.1. A Relação entre o Usucapião coletivo e as Normas Ambientais

Algumas normas tradicionais – como a lei do parcelamento do solo urbano, a lei de zoneamento ambiental e outras disposições urbanísticas e ambientais – não foram capazes de solucionar ou frear o problema da ocupação desordenada e irregular de terrenos nas cidades.

Neste contexto, surge o Estatuto da Cidade com a finalidade de responder ao impasse entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal” por meio de um novo direito urbanístico que permite o acesso à propriedade de um modo mais simplificado. Para Carlos Ari Sundfeld (2001, p. 60) , a Lei n. 10.257/01 é inovadora por não “impor um ideal idílico de urbanismo, mas para construir um urbanismo a partir dos dados da vida real”.

A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda estão entre as diretrizes para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Segundo o inciso XIV, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade, “a regularização e a urbanização serão feitas mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificações, consideradas a situação sócio -econômica da população e as normas ambientais”.

(grifo nosso)

A interpretação do inciso XIV do artigo 2º, e do *caput* do artigo 10, nos leva a algumas possibilidades distintas de solucionar esse impasse entre o direito à propriedade e o cumprimento das normas ambientais.

Inicialmente, interpretar-se a palavra “considerar” como “respeitar integralmente”, ou seja, a regularização fundiária deve respeitar integralmente a legislação ambiental e urbanística. No entendimento dos ambientalistas, essa é a interpretação mais aceitável, uma vez que ocupações situadas em áreas de preservação ou locais impróprios para a moradia contribuem para a degradação do meio ambiente.

No caso específico das favelas, a razão para tal interpretação está baseada em dois eixos principais: um o dano ambiental decorrente da localização da maioria desses assentamentos, e o outro é quando o loteamento vai de encontro às exigências da Lei de Parcelamento do Solo. Situados próximo aos mananciais, eles ocasionam a poluição dos recursos hídricos; em topos de morros e restingas, provocam a deteriorização da cobertura vegetal e em outras ocasiões aumentam a erosão do solo.

Um levantamento feito em 1990, na cidade de São Paulo, demonstrava que 50,7 % das suas favelas situavam-se às margens dos córregos (TASCHNER, 2000, p. 248). Esse dado possibilita a visualização dos riscos sofridos pela população, uma vez que essa ocupação produz a perda da cobertura vegetal, a contaminação dos mananciais, dentre outros danos ambientais.

A legislação de parcelamento estabelece quais são as exigências básicas para permitir o loteamento do solo. O Poder Público quando aprova ou reprovava um projeto de loteamento, segundo o entendimento de Paulo Machado, não é capaz de usar o seu poder discricionário, pois a lei já estabelece as situações impeditivas. O parcelamento do solo é disciplinado pela lei n. 6.766/79, que em seu artigo 3º determina os locais onde o loteamento é proibido.

Contudo, a interpretação sistemática do instituto nos leva a concluir que a intenção do legislador não foi exigir o cumprimento integral das normas ambientais, já que se pretendia regularizar as ocupações irregulares e se fosse exigido o pleno cumprimento das normas ambientais nenhum possuidor se tornaria proprietário.

Outra exegese possível é confrontar o inciso XIV do artigo 2º, com o artigo 10º, ambos do Estatuto da Cidade e entender que a palavra “considerar” empregada no inciso XIV do artigo 2º não significa cumprir integralmente os ditames das leis ambientais, mas somente em alguns casos.

Nesse ponto, verifica-se o conflito entre a aquisição da propriedade pelos moradores das favelas que cumprem os requisitos do usucapião coletivo e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado? Logo, após conceder aos moradores da favela a propriedade por meio do usucapião coletivo estará esse direito colidindo com o ambiental?

3.1.1. A antinomia em Bobbio

Antes de estudar o confronto suscitado, cabe lembrar o entendimento de Norberto Bobbio (1989, p. 47) sobre antinomia jurídica. De acordo com o autor, existirá normas incompatíveis quando

1. uma ordena fazer algo e a outra proíbe fazê-lo;
2. quando uma ordena fazer algo e a outra permite não fazê-lo;
3. quando uma proíbe fazer algo e a outra permite.

Além disso, as normas para serem consideradas antagônicas devem ser do mesmo ordenamento jurídico e devem ter o mesmo âmbito de validade, dentre os quatro possíveis (temporal, espacial, pessoal e material). No caso em análise, os artigos são da mesma lei.

Bobbio (1989, p.88) define antinomia como “aquela situação que se verifica entre duas normas incompatíveis, pertencentes ao mesmo ordenamento e tendo o mesmo âmbito de validade”.

Verificada a incompatibilidade entre as regras jurídicas, a solução deve pautar-se no critério cronológico, hierárquico ou da especialidade. De acordo com o primeiro critério, prevalece a norma posterior, ou melhor, a mais recente. No segundo, prevalece a hierarquicamente superior. Pelo terceiro, prevalece a norma especial.

Em alguns casos, tais critérios poderão ser insuficientes, e o intérprete irá se valer de outros critérios.

As regras em questão entraram em vigor ao mesmo tempo e têm o mesmo nível hierárquico. Todavia, o artigo 10 é mais específico por tratar exclusivamente do usucapião coletivo, ao passo que a regularização fundiária é diretriz geral de política urbana da qual o usucapião é parte.

Em resumo, conclui-se que a antinomia é total-parcial, ou seja, a parte da lei geral que é incompatível com a especial é eliminada. No caso em tela, pode-se dizer que para a concessão do usucapião coletivo não é necessário considerar integralmente as normas ambientais.

Vale destacar que essa interpretação, baseada apenas nos dispositivos legais do Estatuto da Cidade, não entra na problemática ambiental da aquisição da propriedade pelos moradores das favelas situadas em áreas ambientalmente protegidas ou de risco.

Se por um lado a regularização das favelas constitui uma solução do ponto de vista das necessidades de moradia dos pobres na cidade, por outro, geram problemas sócio-ambientais. Assim, é natural o confronto entre o direito e a propriedade e o meio ambiente.

3.1.2. Uma proposta de solução do confronto entre o direito de propriedade e o meio ambiente.

A Constituição Federal de 88 traz, no inciso XXII do artigo 5º como uma das garantias básicas de direito fundamental, o direito à propriedade, e logo em seguida, no inciso XXIII, afirma que a propriedade atenderá a sua função social.

A função social atua na configuração da estrutura do direito e com base nela a propriedade deverá atender não apenas às necessidades do proprietário, mas também, em certa medida, às do corpo social. Deste modo, entende-se que o direito de propriedade possui limites internos e externos.

Como destaca Gustavo Tepedino,

“a propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou, de qualquer modo, em caráter predominantemente negativo, de tal modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade. [...] Tal conclusão oferece suporte teórico para a correta compreensão da função social da propriedade, que terá, necessariamente, uma configuração flexível, mais uma vez devendo-se refutar os apriorismos ideológicos e

homenagear o dado normativo. A função social modificar-se-á de estatuto para estatuto, sempre em conformidade com os preceitos constitucionais e com a concreta regulamentação dos interesses em jogo” (TEPEDINO, 1997, 321-322).

A Constituição atual traz restrições explícitas ao direito de propriedade, por meio da função sócio-ambiental da propriedade, que inexistia nos moldes constitucionais anteriores.

Pode-se afirmar que algumas favelas devem ser removidas, de preferência para áreas próximas, pelo fato de estarem situadas em áreas de risco - sujeitas a enchentes freqüentes; sobre solos frágeis - sujeitos a deslizamentos ou desabamentos. Não poderá haver usucapião nessas áreas. Um exemplo dessa impossibilidade são as 6,8% dentre as 71,9% favelas de São Paulo, que estão à margem dos córregos e sofrem inundações periódicas.

A Lei de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/79), ainda em vigor, estabelece no parágrafo único do artigo 3º que: “não será permitido o parcelamento do solo em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providencias para assegurar o escoamento das águas”. Destarte, a aquisição de propriedade pelos moradores dessas favelas não será permitida por ir de encontro a uma norma ambiental e, além disso, por colocar em risco a vida da comunidade.

Acrescente-se o entendimento de Celso Coccaro Filho (2003, p.2718), para quem a ocupação nociva ao meio ambiente, por contrariar ao interesse comum, deve excluir da posse, ainda que presentes os demais pressupostos legais, a capacidade para aquisição de propriedade.

Ao mencionar que somente a ocupação nociva deve excluir a posse e, conseqüentemente a possibilidade de usucapião, o autor restringe o pensamento geral de que o usucapião deveria considerar integralmente as normas ambientais.

Destarte, o fato de não cumprir todos os requisitos das leis ambientais e urbanísticas não deve ensejar a remoção de uma favela ou impedir o usucapião coletivo, mas apenas quando este for nocivo ao meio ambiente e colocar em risco a vida dos moradores.

Igualmente não se deve impedir o usucapião coletivo aos moradores de favela localizada próximo ao manancial quando não ocasionar danos, pois é mais fácil construir uma infra-estrutura sanitária do que remover toda a comunidade. Desta forma, entendemos que se for possível remediar o problema ambiental sem a retirada da comunidade, isso deve ser realizado.

Cabe lembrar que administrações públicas já desenvolvem trabalhos pontuais e estruturais para a regularização das favelas de acordo com a necessidade de cada agrupamento e com o fito de solucionar o problema da moradia. As ações pontuais visam a resolver as questões referentes às obras necessárias de

urbanização, ou a titulação do domínio. Já as estruturais se propõem a efetivar por completo os processos de regularização fundiária (jurídica e urbanística) das áreas (PINHO, 1998, p. 67-101).

De acordo com o entendimento de Edésio Fernandes, existe um falso conflito entre o direito ambiental e o urbanístico. O que se pode observar, sobretudo na aplicação dos instrumentos da regularização fundiária das favelas e loteamentos clandestinos, é a formação por parte dos agentes públicos de uma interpretação formalista da legislação ambiental e do Estatuto da Cidade, que por não integrar os diversos princípios implicados na questão da regularização das favelas. Aqui cabe lembrar que o meio ambiente é constituído por elementos naturais, artificiais e culturais que permitem o desenvolvimento equilibrado da vida humana.

Edésio Fernandes afirma que

"falar em direito urbanístico e em direito ambiental no Brasil de hoje significa falar não somente nas normas ambientais em vigor, mas também na qualidade política do processo de produção das leis, nas condições e obstáculos para o seu cumprimento efetivo, e na dinâmica do processo sócio-jurídico de produção da ilegalidade" (FERNANDES, 2004, p.320).

Assinala Edis Milaré (2004, p. 629) que "muitas das edificações irregulares, especialmente favelas e construções subnominais, são expressões curiosas do direito de habitar, exercido de forma irregular, por vezes a revelia das normas

urbanísticas, visto que faltam a um grande número de cidadãos condições para fazê-lo regularmente".

É preciso entender que a simples remoção dos ocupantes das favelas acarretará um mal maior e não solucionará o problema, pois apenas transfere-se a ocupação irregular de uma área para outra. Para ser eficaz, a transferência deve ser planejada possibilitando aos ocupantes acesso ao sistema de transporte urbano, área saneada, com iluminação pública e rede de água e esgoto, além de garantia do direito de propriedade.

Em suma, o sucesso ou insucesso de uma nova lei depende da interpretação que lhe é dada pelos tribunais e pela doutrina. Perante os argumentos expostos, o usucapião coletivo deve ser concedido mesmo que vá de encontro a algumas normas ambientais. Porém, em determinadas situações mais gravosas para o meio ambiente ou para os moradores do assentamento, o Poder Público deve intervir e remover a comunidade respeitando sempre o seu direito à moradia.

Considerações Finais

O ordenamento jurídico brasileiro até o surgimento do Estatuto da Cidade não havia dado uma resposta satisfatória para a questão das favelas criadas ao longo dos anos nos espaços urbanos. Os problemas gerados por esses assentamentos eram ignorados. Entretanto, o crescimento do número de favelas bem como sua extensão não permitem mais ao Poder Público ignorar o problema social por elas criados.

De acordo com a Lei n. 10.257, de 2001, a regularização fundiária deveria considerar as normas ambientais. Logo o usucapião coletivo como um dos instrumentos da regularização também deve considerar tais normas. Contudo, o legislador ao descrever os requisitos do Usucapião não mencionou nada a respeito das normas ambientais. Vislumbramos aqui o primeiro grande problema para a aquisição da propriedade por meio do usucapião coletivo, pois a maioria das favelas encontram-se em áreas de preservação ambiental.

Do estudo realizado, conclue-se que a prevalência do direito à propriedade ou ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve guiar-se pelo estudo do caso concreto, e não só por regras gerais.

Entendemos que o usucapião especial coletivo pode em grande medida melhorar o problema da propriedade dos moradores das favelas, mas não se deve

descuidar da urbanização, da educação ambiental necessária nessas áreas. Desta forma, o usucapião se constitui numa esperança para os possuidores de terrenos nas favelas, que provavelmente não conseguiriam sozinhos adquirir uma propriedade.

Destarte, é válido concluir que, mesmo contendo algumas imperfeições na sua relação com as regras ambientais, o Usucapião coletivo é um passo importante para equacionar a problemática da propriedade urbana nas favelas brasileiras. Nas metrópoles brasileiras, existe, claramente, a necessidade urgente de uma política de ocupação urbana, na qual a regularização das parcelas urbanas irregulares é parte fundamental do processo de resgate da cidadania e redistribuição da justiça.

Referência Bibliográfica

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Da Usucapião de Imóvel Urbano. In: MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 151-167.

_____. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impacta e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte, Del Rey, 2001. p. 195-267.

_____. O Estatuto de Cidade e a Construção de Cidades Sustentáveis, Justas e Democráticas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Ano 1, n. 5. Belo Horizonte: Fórum, 2002a. p. 453-455.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Universidade de Brasília, 1989.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Orçamento e Gestão. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano**: instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas. Brasília: IPEA, 2001.

COCCARO FULHO, Celso Augusto. Usucapião Especial de Imóvel Urbano: instrumentos da política pública. **Revista de Direitos Difusos**. Ano IV, v. 20. IBAP, ADCOAS, 2003.

COSTA, Judith Martins. **A Boa – fé no Direito Privado**. São Paulo: LT, 2000.

CUSTÓDIO, Helenita Barreira. Estatuto da Cidade e Incompatibilidades Constitucionais, Urbanísticas e Ambientais. **Revista Fórum de Direito Urbano Ambiental**. Ano 1, n. 3. Belo Horizonte: Fórum, 2002. p. 213-234.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. Estatuto da Cidade: diretrizes gerais. **Revista de Direito Municipal**. n. 7. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

Escola Superior do MPU. **Boletim Científico**. Ano 1, n. 5. Brasília: ESMPU, 2002. p. 69-88.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade: promovendo o encontro das agendas "Verde" e "Marrom". In: FERREIRA, Heline Sivini ; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: forense, 2004. p. 293-330.

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. **Revista Fórum de**

Direitos Urbano e Ambiental. Ano 1, n. 5. Belo Horizonte: Fórum, 2002. p. 440-446.

FERRAZ, Sérgio. Usucapião Especial. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade.** São Paulo: Malheiros, 2002. p. 137-148.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2001.

FLORES, Patrícia Texeira de Rezende; SANTOS, Bernadete Schler dos. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** Comentários ao Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: AIDE, 2002.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade.** Paraná: Juarez de Oliveira, 2001.

IBGE (Brasil). **Brasil em Números.** V. 8. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

LOMAR, Paulo José Villela. Usucapião coletivo e Habitação Popular. **Revista de Direito Imobiliário.** Ano 24, n. 51. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 133-149.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Usucapião coletivo e Habitação Popular. **Revista de Direito Imobiliário.** Ano 24, n. 51. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 150-168.

MARICATO, Ermínia. O que fazer com a cidade ilegal? **Revista de Direito Imobiliário.** Ano 25, n. 52, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 19-31.

MILARÉ, Edis. **Direito Ambiental.** 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade:** anotações à Lei n. 10. 257, de 10.07.2001. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 13-14.

PINHO, Evangelina Bastos. Regularização Fundiária em Favelas. In: FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 67-101.

PIRES, Maria Coeli Simões. O Papel do Estatuto da Cidade na Conformação da Propriedade Urbana. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.** v. 42, n.1. Belo Horizonte: TCMG, 2002. p. 173-200.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (SEHAB). **Centro de Favelas do Município de SP.** São Paulo: PMSP, 1987.

SAULE JÚNIOR, Nelson; RODRIGUEZ, Maria Elena. **Direito à Moradia**. Disponível em: <www.gajop.org.br/portugues/mora_p.htm>. Acesso em: 21.jun. 2003.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO. **São Paulo: Crise e Mudança**. São Paulo: PMSP, 1990.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Dalmo de Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 44-60.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **Espaço e População nas Favelas de São Paulo**. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_ST21_Pasternak_texto.pdf> . Acesso em: 20 de outubro de 2003>. Acesso em: 14. set. 2003.

TASCHNER, Suzana Pasternak; BÓGUS, Lúcia Maria Machado. A cidade dos anéis: São Paulo. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **O Futuro das Metrópoles**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 247-284.

TEPEDINO, Gustavo. “Contornos constitucionais da propriedade privada”. In: MENESES, Carlos Alberto (coordenador). **Estudos em homenagem ao Professor Caio Tácito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.