

A USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA: UMA FORMA LEGÍTIMA DE O POSSUIDOR ALCANÇAR O TÍTULO DE PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL E FOMENTAR A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DAS CIDADES

Autor: João Batista*

Orientadora: Edna Valéria Gazolla**

Co-orientadora: Débora Fernandes Pessoa Madeira Menjivar***

SUMÁRIO: Introdução. 1. Breve histórico do desenvolvimento urbano. 2. Êxodo rural e ocupação desordenada do solo urbano. 3. As favelas e aglomerados urbanos como fonte de degradação ambiental. 3.1. Natureza Jurídica das favelas no cenário urbano. 4. Função Social das cidades: sustentabilidade e direito à moradia digna. 5. Usucapião. 5.1. Requisitos gerais das usucapiões. 6. Usucapião administrativa. 6.1 Requisitos da usucapião administrativa: moradia ou titularidade? Conclusões.

RESUMO

Foi feita uma abordagem profunda e imparcial que envolve o tema Usucapião Especial Urbana, conduzida pela via administrativa, com intuito de estudar sobre esta nova modalidade usucapienda. A usucapião urbana foi esculpida, primeiramente no texto Constitucional e, após, recebeu guarida no Código Civil de 2002. Todavia, a Lei 11.977/09 com recentes alterações feitas pela Lei 12.424/11, trouxe alterações significativas, admitindo-se a usucapião administrativa. Este estudo teve o escopo de fazer todo delineamento histórico-jurídico pelo qual passou a posse e a propriedade desde seus fundamentos, na antiguidade, até os dias atuais. Adotou-se a postura crítica visando a análise tanto do aspecto social – acesso à moradia - e integrador do instituto que propõe a regulamentação da ocupação do solo urbano, quanto analisá-lo sob o ponto de vista econômico, no sentido de que se busca a atribuição de titularidade ao possuidor irregular do solo urbano. Viu-se, neste trabalho, que a eficiência das políticas públicas é uma peça chave na regularização do meio ambiente artificial urbano, sob pena de tudo se tornar letra de lei morta. Dessa forma, o estudo proposto discutiu também se as

* Graduando do 10º período do curso de Direito da Faculdade Presidente Antônio Carlos de Ubá (FUPAC-Ubá).

** Graduada em Direito pela Universidade Federal de Viçosa, professora de Direito Constitucional da Faculdade Presidente Antônio Carlos de Ubá (FUPAC-Ubá) e coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade Presidente Antônio Carlos de Ubá (FUPAC-Ubá).

*** Graduada em Direito pela Universidade Federal de Viçosa, pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Presidente Antônio Carlos de Ubá (FUPAC-Ubá), mestre em Direito Privado pela PUC-Minas, professora de Direito Civil da Faculdade Presidente Antônio Carlos de Ubá (FUPAC-Ubá).

ocupações irregulares do solo urbano, num passado recente, de fato poderão ser “consertadas” com essa nova regra jurídica.

Palavras-chaves: Ocupação urbana. Irregularidades. Usucapião administrativa.

INTRODUÇÃO

O escopo deste estudo esteve assentado no fundamento Constitucional do Princípio da Dignidade Humana, através do qual construiu-se o conceito de moradia digna. Neste prisma viu-se que a inclusão social, diminuição das desigualdades e erradicação da pobreza urbana e rural, o acesso à moradia e à propriedade, podem ser o meios viáveis de se alcançar este objetivo.

Ocorre que, devido às raízes históricas do Brasil, que durante séculos teve sua estrutura econômica fundada no escravagismo, patriarcalismo e oligarquias políticas que se mantiveram no poder político e econômico por tempo demais concorreram em muito para a atual situação social e urbana. Dessa forma, primeiramente, começaram a surgir as primeiras vilas de moradores, no entorno das grandes fazendas, sem qualquer projeto arquitetônico por parte da Administração Pública ou do próprio dono do terreno. Estas vilas foram o embrião das construções irregulares na maioria das cidades brasileiras, por que a elas estavam destinadas os pobres que dependiam economicamente do centro comercial – normalmente “A Grande Fazenda” produtora de café.

Mas se no passado houve esta segregação populacional, no presente ela não diminuiu. O êxodo rural provocado pela indústria incipiente que chegara ao Brasil trouxe levas de migrantes do meio rural para os centros urbanos principalmente as grandes metrópoles, causando com isto um déficit habitacional que até o momento não foi sanado.

Diante deste déficit que foi aludido, o sistema imobiliário brasileiro dividiu as cidades em sistemas bem distintos. A saber: a) a classe econômica dominante residindo em ruas urbanizadas e casas projetadas de acordo com as regras urbanísticas de construção observando as regras urbanas e ambientais no meio ambiente artificial, b) a classe média que engloba mais da metade da população urbana que habitam áreas menos nobre das cidades, mas que observam alguns, mas não todos os requisitos urbanísticos de construção, c) por último se encontram aqueles que desde suas raízes históricas foram relegados a segundo plano, e com o conseqüente crescimento urbano,

restou-lhes as áreas marginais das cidades onde construíram seus barracos em terras invadidas sem qualquer ingerência do Estado.

Neste passo, estas construções urbanas desordenadas trouxeram pobreza para as cidades, além de tornarem o meio ambiente artificial praticamente inabitável.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, percebe-se, com base nos preceitos deste diploma, a preocupação do legislador com a pessoa. A legislação brasileira, acompanhando as premissas constitucionais, foi acrescida de várias regras pro dignidade e, neste trabalho, buscou-se estudar a Lei 11977 de 07 de julho de 2009, que trouxe a novel modalidade de usucapião: a administrativa.

Não se tratou de um estudo simplesmente interpretativo dos artigos da referida norma, mas sim uma análise crítica coesa do contexto em que ela foi inserida, com buscas a responder o questionamento acerca do seu propósito: se pro moradia ou pro titularidade.

1 BREVE HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Discorrer sobre a história do desenvolvimento urbano da humanidade, da antiguidade até o atual estágio, ainda que sinteticamente faz-se necessário, tendo em vista que nas civilizações antigas o espaço urbano, com exceção, de algumas metrópoles, que se têm notícias históricas - como Babilônia, Constantinopla entre outras -, o espaço urbano não era ferrenhamente disputado, porque a economia dos povos antigos era impulsionada pelo comércio e agricultura. Pode se afirmar que a economia fundada na agricultura era sustentada por uma população que habitava a zona rural dos países.

Como foi afirmado, a disputa pelo espaço urbano e por consequência também pelo rural era mínima entre seus proprietários. Quando havia estas indisposições, eram casos isolados e esporádicos, tendo em vista que a ocupação demográfica espacial era insignificante, não alcançando índices alarmantes.

Desse modo, a evolução histórica da propriedade nas civilizações antigas ocorreu de forma pacífica sem necessidade de grande intervenção do Poder Público.

Ainda que sucintamente, importante a anotação de alguns apontamentos acerca do tratamento da propriedade nas principais civilizações antigas, o que fora extraído de excerto do livro do professor Macedo (CAMPOS, 1987: p. 40-42). O fato é que nem sempre a propriedade foi tratada como provada, que é a noção que se tem atualmente.

- a) Na babilônia, muito embora sem uso da propriedade ou de outra equivalente, seu conceito já era conhecido e respeitado, pois se falava em arrendamento de casas e culturas, mencionando-se também o dote, que a mulher levava ao casar-se. Aí se vislumbrava claramente a propriedade privada. Mencionavam-se também os direitos de vizinhança, conceito esse que fala de perto de propriedade privada.
- b) No Egito, a propriedade coletiva desaparece, pois a prepotência dos faraós e a divisão do povo em castas forçaram a estratificação da propriedade privada, qual se transferia de três formas: por acordo entre comprador e vendedor com entrega da coisa e pagamento do preço; por determinação judicial com inserção do nome do comprador nos livros cadastrais, e também mediante pagamento e o juramento do vendedor, forma esta não mais usada nos dias atuais.
- c) Entre os mulçumanos, já existia uma forma de usucapião, pois quem trabalhava na terra ficaria com ela, mas, surgindo alguém com título de domínio, esse alguém retornava a propriedade. A usucapião era de dez anos entre pessoas estranhas e de quarenta anos entre parentes.
- d) Na Grécia antiga existiam três espécies de propriedade: a indivisão, a individual e a familiar. Sendo que no primeiro caso todos trabalhavam e dividiam apenas o seu produto; na segunda o proprietário dispunha livremente de sua propriedade; e a familiar correspondia hoje grosso modo, a bem de família. E as mulheres não podiam herdar.
- e) Direito Romano, estranhamente, não se encontra uma definição de propriedade, mas expendiam-se conceitos e formas de utilização da terra que chegaram até nós, como a comunhão agrária, consistindo na utilização do solo por todos, na propriedade familiar, atribuindo-se a gleba ao chefe da família, e propriedade individual semelhante aos dias atuais.

Na Idade média o absolutismo dos senhores feudais conferia a propriedade de terras a determinados protegidos, os quais assumiam o nome das terras as quais ocupavam. Daí a proliferação dos títulos de nobreza, tais como duques, viscondes e barões. Cada título correspondia a uma gleba. (CAMPOS, 1987: p. 40-42).

As indústrias da antiguidade e posteriormente da Idade Média pouco contribuíram para o desenvolvimento econômico daqueles povos, por causa da sua ineficiência da produção em larga escala, porque os produtos eram produzidos de forma

artesanal. Em que pese o fato da perfeição dos produtos artesanais – eles eram confeccionados por famílias inteiras de forma coordenada e artesanal, como foi afirmado acima -, este modo produtivo se tornava ineficiente para alcançar a toda sociedade contemporânea. Os produtos eram caros e produzidos em pequena escala.

O divisor de águas que definitivamente alterou o cenário econômico, urbano e ambiental do mundo como conhecemos, ocorreu com a Revolução Industrial Britânica.

Com a invenção da máquina a vapor a produção passou a ser em grande escala causando diminuição no valor dos produtos, o consumo passou a ser maior, e a oportunidade de emprego também. Desse modo, as pessoas passaram a almejar melhor qualidade de vida e moradia mais confortável. Foi quando ocorreu a maior expansão demográfica da história, principalmente nos países em desenvolvimento da América Latina e da África. O grande fluxo migratório que começou na Europa atingiu o Brasil com grande impacto. Como afirma o professor Edésio Fernandes:

O crescimento urbano intensivo ao longo do século tem provocado profundas mudanças territoriais, econômicas e sociais nos países em desenvolvimento, além de várias formas de mudanças culturais e ambientais. No Brasil a urbanização intensiva já transformou estruturalmente a ordem socioeconômica e redesenhou a ocupação do território nacional, tendo provocado impactos ambientais comparáveis aos efeitos de grandes catástrofes naturais. Cerca de 80% da população brasileira- de um total de 165 milhões- vive atualmente nas cidades, sobretudo nas áreas metropolitanas.

De fato, as cidades se transformaram e cresceram de modo sem precedentes nas últimas décadas, exigindo do Estado mudanças de paradigmas em sua política urbana e ambiental. Abrigar 80 % (oitenta por cento) da população do país, principalmente nas principais metrópoles conforme quadro abaixo¹, que atesta esta realidade, é alarmante ao extremo.

São Paulo	43.663.672
Minas Gerais	20.593.366
Rio de Janeiro	16.369.178
Espírito Santo	3.839.363
Região Nordeste	

¹Essa tabela fora retirada do portal de notícias globo e as informações nela contidas foram atualizadas em 29/08/2013, às 10h16. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/08/populacao-brasileira-ultrapassa-marca-de-200-milhoes-diz-ibge.html>. Acesso em: ago. 2013.

Bahia	15.044.127
Pernambuco	9.208.551
Ceará	8.778.575
Maranhão	6.794.298
Paraíba	3.914.418
Rio Grande do Norte	3.373.960
Alagoas	3.300.938
Piauí	3.184.165
Sergipe	2.195.662
Região Sul	
Rio Grande do Sul	11.164.050
Paraná	10.997.462
Santa Catarina	6.634.250
Região Norte	
Pará	7.969.655
Amazonas	3.807.923
Rondônia	1.728.214
Tocantins	1.478.163
Acre	776.463
Amapá	734.995
Roraima	488.072
Região Centro-Oeste	
Goiás	6.434.052
Mato Grosso	3.182.114
Distrito Federal	2.789.761
Mato Grosso do Sul	2.587.267

É fato que o crescimento da população urbana, além de desordenado, também é concentrado. Quase 50% (cinquenta por cento) da população estão abrigadas em quatro estados da federação: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia. Assim, percebe-se que há urgência na intervenção do Estado Brasileiro com a inserção de políticas públicas urbanas para solucionar este grave problema urbano-ambiental. Como será mostrado ao longo deste estudo, a regulamentação do espaço urbano ocupado de forma irregular e a consequente urbanização do solo urbano é provavelmente a solução viável.

2 ÊXODO RURAL E A OCUPAÇÃO DESORDENADA DO SOLO URBANO

Observa-se, assim, que este grande desenvolvimento urbano, que começou em eras remotas, até chegar ao estágio atual, atingiu as cidades de modo desordenado, com a população rural se deslocando, em fluxos migratórios sem precedentes, para os grandes centros metropolitanos. Nesse contexto, cidades projetadas, para ter uma população de dezenas de milhares, passaram a abrigar um contingente de milhões de seres humanos. As consequências foram desastrosas, para o espaço territorial urbano e o meio ambiente natural e artificial. Os migrantes, em sua maioria camponesa acostumados com a vida agreste, não conseguiram empregos dignos com bons salários.

Desse modo, houve um aumento das desigualdades sociais destacando-se um alto nível de desemprego que segundo professor Marco Antônio Sandoval de Vasconcellos (2002, p. 190) “ecloidiu principalmente a partir dos anos 30 (...) para se ter uma idéia, o produto nacional dos Estado Unidos caiu, entre 1929 e 1933, 30% a taxa de desemprego 25% da força de trabalho em 1933”. Apesar de se mencionar, aqui, dados americanos, tem-se que a crise americana atingiu vários países do mundo, inclusive o Brasil.

Contraditoriamente, décadas após, entre o fim dos anos 60 e maior parte da década de 70 houve o milagre econômico. Nas palavras do professor Marco Antônio Sandoval VASCONCELLOS (2002: p. 193), sob a “teoria do Bolo” primeiro crescer e depois partir, ele afirma que:

(...) curioso observar que naquele período, ocorreu maior concentração de renda, mas a renda média de todos os brasileiros aumentou. O problema é que apesar do pobre se tornar menos pobre, o rico ficou relativamente mais rico. Houve um aumento geral do padrão de vida, com todos melhorando, mas com os ricos melhorando mais.

Neste cenário político-econômico confuso de industrialização incipiente voltada apenas para o lucro, pessoas rurais no meio urbano querendo emprego e melhores salários provocando um cadenciado inchaço populacional, a solução foi construírem suas moradias nas periferias das metrópoles sem qualquer ingerência do Poder Público. A rigor, não foram observadas quaisquer normas ou projetos de engenharia civil-urbanística-ambiental. As construções foram se alastrando em total desrespeito ao meio ambiente artificial – as cidades -e tampouco foi respeitado o espaço urbano habitável.

Estas ocupações do espaço urbano, como foram salientadas acima, fruto de pessoas oriundas da zona rural, foram o germe para a criação das favelas e aglomerados,

que se consolidaram no entorno das grandes metrópoles brasileiras, notadamente as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, que receberam as maiores levas de migrantes do Nordeste brasileiro, zona da mata e sul de Minas Gerais.

Embora, as construções em terrenos públicos sejam contra o ordenamento jurídico, houve, à época, certa omissão da administração em conter estas ocupações, porque não havia uma legislação específica neste sentido e o Brasil estava sob a égide rígida e pouco pragmática do Código Civil de 1916, que compartilhava o ideal do liberalismo econômico francês de não intervenção estatal primando pela propriedade privada. Como explica o professor Edésio FERNANDES (2001: p. 20)

Até a promulgação da Constituição de 1988 não havia um tratamento constitucional adequado da questão urbana e ambiental, com o que as cidades brasileiras cresceram sem um marco jurídico adequado que permitisse o controle do processo de desenvolvimento urbano. Nos termos do Código Civil de 1916, os direitos de propriedade imobiliária urbana são concebidos pela perspectiva do individualismo típico do liberalismo jurídico clássico.

Na falta de um tratamento constitucional, o avanço das leis urbanísticas e ambientais foi prejudicado sobremaneira pelo conflito existente entre dois paradigmas conceituais existentes quanto à definição dos direitos de propriedade, quais sejam, a visão individualista do Código Civil de 1916 e o princípio da função social da propriedade introduzido pela Constituição Federal de 1934, conforme os ensinamentos do professor Macedo “o traço característico da constituição de 1934 consiste no fato de ter deixado de lado a chamada liberal democracia para instalar uma democracia social (...)” (CAMPOS, 1987: p. 87). Como se pode notar, apesar da forma acanhada, houve por parte do legislador constituinte uma preocupação social.

Todavia, o problema assinalado pelo professor Edésio, está além do campo jurídico exigindo políticas urbanas imediatas e mediatas. As inovações trazidas pela Constituição da República e leis especiais como o Estatuto da Cidade e a Lei 11.977/09 que introduziu o programa Minha Casa Minha Vida, para fins de moradia de famílias de baixa renda, prometem se colocadas em práticas se não solucionar os problemas do espaço urbano ou, pelo menos, amenizá-los.

3 AS FAVELAS E AGLOMERADOS URBANOS COMO FONTE DE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

Como foi dito em tópico anterior, o crescimento urbano acelerado e desordenado das grandes metrópoles, impulsionado por uma corrida desenvolvimentista escorada na industrialização incipiente que chegara ao Brasil, principalmente em São Paulo, foi o marco inicial para a degradação urbano ambiental do Brasil. Os grandes polos industriais chegaram ao Brasil, com a única preocupação de produzir riquezas e empregos.

Não se quer aqui, fazer críticas à revolução industrial seu método produtivo de massa usando mão de obra desqualificada, exaurindo o meio ambiente. O que de fato ocorreu, é que não houve uma preocupação adequada por parte dos órgãos públicos e políticos, com a sustentabilidade do meio ambiente que, tem reflexo direto nas cidades e por consequência na população que neste lugar residem.

a. *Natureza jurídica da favela em face do meio ambiente artificial e a exclusão social*

Sobre o surgimento das favelas brasileiras, estas têm origens históricas, como explica o professor Fiorillo:

As cidades se desenvolvem nos dias de hoje levando em consideração, além da questão do território, o trinômio moradia –trabalho-consumo dentro de uma economia capitalista existentes nos países em grande parte do globo. Os temas antes referidos levam, em quase toda parte, a resultados muito diferentes para a pessoa humana, ou seja, os edifícios projetados pelos arquitetos e em conformidades com os regulamentos, as cidades disciplinadas pelos planos urbanísticos e providas com os serviços públicos, as ruas, os parques, etc. dizem respeito tão somente a uma parcela da população; a outra não está em condições de se servir deles e se organiza por sua própria conta em outros estabelecimentos denominados “irregulares”, muitas vezes em contato direto com os regulares, mas nitidamente distintos: o terreno é ocupado sem um título jurídico organizado por meio do vetusto Direito Civil ou Direito Administrativo (que tem seus fundamentos ideológicos organizados na Europa do séc. XIX); as casas são construídas com recursos próprios, os serviços faltam ou são introduzidos posteriormente, sempre com critérios absolutamente diversos daquele que valem para o resto da cidade.

Estes estabelecimentos “irregulares” foram chamados de “marginais” porque eram considerados uma franja secundária da cidade, pós liberal: toda cidade do mundo sempre teve um grupo de habitantes pobres, que viviam em barracos da extrema periferia ou dormiam debaixo das pontes.

No mundo atual, a definição antes referida já não seria válida na medida em que os estabelecimentos “regulares” vêm crescendo com muito maior velocidade que os

chamados estabelecimentos “regulares”, abrigando, no início do século XXI em muitos países a maioria da população.

Cada nação, (...) chama de modo diferente esses bairros irregulares, merecendo destaque em nosso país as denominadas favelas.

A palavra “favela” foi extraída do nome de um morro em Canudos (local do sertão da Bahia em que foi travada no século XIX sangrenta guerra, envolvendo de um lado sertanejos e de outras tropas do exército brasileiro) que os soldados republicanos tomaram como base na época do histórico confronto. Quando encerrada guerra, retornaram à cidade do Rio de Janeiro, vindo a ocupar o morro da providência, batizado com o mesmo nome do território ocupado na Bahia: Morro da Favela. O termo acabou sendo usado no País todo para denominar comunidades pobres, daí as favelas ser sinônimo de pobreza em nossa realidade, o que significa afirmar que as favelas são porções do território das cidades brasileiras em que existe pobreza. (FIORILLO: 2013, p. 632-634).

Em outras choças de palha, levantadas sobre os pântanos, foi se açoitando a parte, mas miserável da população livre da cidade do Rio de Janeiro: população que só depois iria para os morros. Enquanto os negros mais temíveis, ou menos acomodáticos, foram se reunindo em mucambos como os dos Palmares, no Mato Grosso, nos sertões, na própria Amazônia. E não apenas nas imediações das cidades. Os morros foram, a princípio, aristocráticos-como já salientado: lugares onde era elegante descer de rede ou de palanques nos ombros de negros. Aonde padres, fidalgos, senhoras finas subiam, carregadas por escravos. Estabeleceram-se desde então contrastes violentos dentro da área urbana e suburbana: o sobrado ou a chácara, grande e isolada, no alto, ou dominando espaços enormes; e as aldeias de mucambos e os cortiços de palhoças embaixo, um casebre por cima do outro, os moradores também, um por cima do outro, numa angústia anti-higiênica de espaço. Isto na cidade de altos e baixos como o Rio de Janeiro e capital da Bahia. No Recife os contrastes de espaço não precisaram das diferenças de nível. Impuseram-se de outro modo: pelo contraste entre o solo precisamente enxuto e o desprezivelmente alagado, onde se foram estendendo as aldeias de mucambos e casas de palha. Destaca ainda (...) que de tal forma cresceu no Rio de Janeiro o Valongo (espaço reservado aos negros) que os cronistas alarmados chegaram a considerar a cidade brasileira “sitiada” por esta subcidade africana.”

Será mostrado ao longo deste estudo, que a implantação da usucapião administrativa pode ser uma ferramenta legítima para combater a irregularidade urbana

como forma de dar acesso à moradia formalizada para os ocupantes de terras, para que estes possam fazer parte do mercado imobiliário formal, passando a terem reconhecimento do Estado Jurídico Formal, contribuindo legalmente para o erário da União e em troca, recebendo proteção jurídica e serviços públicos de qualidade.

Nesse passo, sai de cena a segregação urbano-territorial e as construções em aglomerados irregulares, que se alastraram sob a égide do ultrapassado Código Civil de 1916, passando a ter reconhecimento formal para ajudar carrear fundos para o poder público, como também terem acesso a financiamento formal para melhorarem sua moradia cumprindo a função socioambiental da moradia sadia no meio ambiente artificial. De fato, o Poder Público, não pode mais voltar as costas para este problema social que se transformou em realidade na maioria das cidades brasileiras.

4 FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES: SUSTENTABILIDADE E DIREITO À MORADIA DIGNA

Antes de adentrar no estudo específico da usucapião, que é o escopo do presente trabalho, faz-se necessário, conhecer alguns princípios basilares da moradia e função social das cidades, da posse e da proteção do meio ambiente urbano.

Neste passo, a cidade assume, mais que função social, mas também sustentabilidade urbana ambiental. Depreende-se, que a função social das cidades está ligada ao pleno desenvolvimento urbano. A plenitude deste desenvolvimento, caracterizada pela Doutrina urbanística como direito de 3ª dimensão, encontra-se estampada no “caput” do art. 5º da Constituição Da República Federativa Do Brasil e encartada no art. 6º do mesmo diploma Constitucional, como assevera o Ambientalista Celso Antônio Pacheco FIORILLO (2013: p. 589).

(...) Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes, o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade, bem como quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendidos pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros (...).

O pleno desenvolvimento exige ainda uma participação Municipal intensa, como prescreve o inciso VIII, do art. 30 da Constituição da República. Observa-se, deste modo que o direito à moradia é direito social de todos.

O direito à moradia digna é extensivo a toda vida social do indivíduo, não se limitando à expressão casa, posse ou propriedade. Neste diapasão, têm-se os ensinamentos da professora Marcela RAIMUNDO (2012: p. 88):

Cabe ressaltar que o direito à moradia digna não se trata apenas de um teto, mas do direito de toda pessoa ter acesso a uma morada, que possua o mínimo necessário a sua sobrevivência, que atenda a legislação pátria (direito de propriedade e função social da propriedade) e que a possibilite construir um lar para poder viver em paz com sua família, com dignidade, com segurança, educação, assegurando a dignidade da pessoa humana que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º da Constituição Federal).

Infere-se, destarte, que a moradia não se restringe simplesmente ao âmbito de um teto, onde o indivíduo reside, sendo, portanto, mais amplo o campo de sua atuação, que precisa ser tutelado pelo Estado-jurídico-formal. Nessa senda, o indivíduo tem vários direitos inerentes à moradia. Destaca-se relevância de alguns inerentes ao ser humano: saneamento básico, água potável e energia elétrica nas residências, segurança pública e direito à proteção da degradação urbana, sendo-lhes fornecida a proteção urbana e ambiental sustentável.

5 USUCAPIÃO

A evolução da propriedade no tempo, sempre teve mudanças significativas ao longo de sua história. Num primeiro momento, seja por questão de necessidade ou cultural, certo é que, a propriedade não era fundada no individualismo. O uso era coletivo prevalecendo por muito tempo essa tendência primeva.

Tem-se que nos primórdios da propriedade, não eram institutos distintos, pragmáticos e regulamentados friamente em lei. Havia entre os habitantes urbanos e rurais um senso de coletividade, em detrimento do privado. O homem não era individualista como ocorre hodiernamente.

Foi na Antiguidade clássica, na cultura Greco-romana, que a propriedade passou a incorporar os primeiros traços da propriedade privada, individual, familiar e religiosa. Nesse prisma, temos esposados os ensinamentos da professora Liliana Portillo MATTOS (2001: p. 58).

A propriedade Grega era um fator de importância fundamental na estrutura da cidade. Associada a elementos de natureza religiosa, a propriedade era

então protegida com extremismo contra invasões estrangeiras. Antes mesmo das leis, a religião já protegia o direito de propriedade. A propriedade grega era, pois sagrada, indivisível, individual e familiar. (...).

Observe-se que neste contexto, imperava a propriedade individual restrita a determinada família, e por conveniência e medida de segurança era compartilhada e reservada, aos membros de uma única família. Por ter cunho sagrado não estava subordinada nem mesmo ao Estado. Acepção típica do individualismo burguês que seria implantado séculos depois.

Como já foi assinalado no presente estudo, anterior à propriedade é a posse e por consequência a usucapião. Infere-se, portanto, que a posse não é passível de ser usucapida. Seja ela de boa-fé, justa ou injusta, ainda assim, não preenche os requisitos definidos da propriedade, quais sejam; uso, gozo e disposição. Exatamente, por não possuir todos os atributos da propriedade plena, a posse não pode ser usucapida.

A usucapião é forma de aquisição originária. Em outras palavras, conforme a assertiva de Adroaldo Furtado Fabrício, citado por Carlos Roberto GONÇALVES (2010: p. 255):

A usucapião é forma originária de adquirir: o usucapiente não adquire a alguém; adquire simplesmente. Se propriedade anterior existiu sobre o bem, é direito que morreu, suplantado sobre o usucapiente, sem transmitir ao direito novo qualquer de seus caracteres, vícios ou limitações. Aliás, é de todo irrelevante, do ponto de vista da prescrição aquisitiva, a existência ou não daquele direito anterior.

Tem-se que, apesar de proprietário aparente ou putativo, o possessor tem seus direitos de proprietário limitados. Decorre do fato, de ele não possuir todas as faculdades inerentes da propriedade: usar, gozar, dispor, reivindicar e oponibilidade *erga omnes*. Sua propriedade é precária e vulnerável, exemplo disso é não possuir o direito de fazer uma alienação do imóvel válida e pode ter sua posse impugnada por ação reivindicatória ou publiciana.

Estribado nos ensinamentos de VENOZA (2010: p. 1109), tem-se que “a posse prolongada da coisa pode conduzir à aquisição da propriedade, se presentes determinados requisitos estabelecidos em lei”. Estes requisitos serão aprofundados de forma incisiva mais adiante em tópico específico. Quando for feita a análise de dispositivos de lei com arrimo em doutrinas dominantes e julgados e jurisprudências, pertinentes a este tema. Por ora, faz-se necessário relatar, ainda que de forma sucinta, a história da usucapião desde suas raízes até chegar aos dias atuais, com status de

ferramenta legítima para exercer a função social da propriedade em terras improdutivas, recebendo tutela no Texto Magno e em diversas leis especiais.

Assim, tem-se que a denominação da palavra usucapião, como afirma o professor Antônio Macedo de CAMPOS (1987: p. 92) “origina-se de *usu capere*, significa tomar pelo uso, constituir prescrição aquisitiva, constitutiva ou positiva da propriedade e de certos direitos reais, mediante a ocorrência de determinadas condições.”

Considerando-se tudo que foi explanado no presente trabalho até agora, quando foi abordado o tema inchaço populacional urbano e, também, o crescimento de uma sociedade marginal e urbana, a degradação ambiental deflagrada por este contingente marginal humano que habitam as periferias das médias e grandes cidades, tão bem denunciado pelo professor Edésio Fernandes e, a consequência dos problemas sociais e ambientais por ele apontadas. Fica novamente evidente, que a usucapião administrativa pode ser a solução adequada e viável para resolver enorme parte deste problema econômico social.

É cediço que a propriedade cumpra sua função social de acordo com o disposto no texto magno. Não é objetivo de o Estado despojar o proprietário do seu imóvel e simplesmente cedê-lo a outro porque isto seria um disparate. Na verdade o que o Ente Público visa é a paz social acoplada ao desenvolvimento urbano, aproveitando o espaço urbano habitável para, a partir de então, através de eficientes políticas públicas, colocar em prática o Princípio da Dignidade Humana, com arrimo no bem maior do indivíduo: a moradia digna. Através da moradia, são propugnadas todas as demais necessidades do ser humano, com vistas a ser alcançada sua Dignidade, vértice irradiador da Lex Legunque alcança todos os ramos do direito.

Colimado com este entendimento, não há ofensa ao direito de propriedade àquele proprietário que, por total negligência e senso de urbanidade e desrespeito ao meio ambiente, abandona a propriedade por dez, vinte, trinta anos ou mais. Teve-se a oportunidade de mostrar em tópico anterior através de dados científicos, onde estão concentrada a maioria da população brasileira, vivendo amontoadas umas em cima das outras.

Inferese, portanto, que seria omissão Estatal para com seus administrados, repetir os erros do passado passivamente, e não impetrar políticas públicas urgentes para amenizar ou tentar “consertar” esta insustentável situação.

Se a usucapição, num primeiro momento parece-nos injusta, por favorecer o usurpador contra o verdadeiro proprietário, para dirimir o preconceito que paira na sociedade e que trata o usucapiente como “ladrão de terras”, Carlos Roberto GONÇALVES (ANO: p. 257) menciona:

Sai foradas regras fundamentais do direito; mas é determinada por imperiosos motivos de utilidade pública. A negligência do proprietário (...) não é propriamente uma razão determinante da prescrição aquisitiva, mas intervém como uma consideração moral de grande valor para pô-la sob uma luz mais favorável, tirando-lhe o caráter espoliativo, que a primeira se lhe atribui.

5.1 REQUISITOS GERAIS DAS USUCAPIÕES

Salientou-se anteriormente que a usucapição é forma originária de aquisição de aquisição da propriedade, mediante o cumprimento de alguns pressupostos, que serão vistos.

Preliminarmente, é necessário verificar se o bem que se pretende usucapir é suscetível de ser usucapido e por consequência, estão sujeitos à prescrição aquisitiva. Os bens fora do comércio e os bens públicos não são passíveis de prescrição. Entende-se assim, que eles não podem ser usucapidos. O que se vê hodiernamente são ocupações irregulares e invasões de terras públicas nos cinturões das cidades que são, pelo menos a princípio, vedadas de serem usucapidas.

Vistos os principais impedimentos para usucapir propriedade faz-se necessário, no presente momento, estudar os requisitos gerais da usucapição. É importante estabelecer desde logo, que estes pressupostos de admissibilidades para usucapir dependem de que, cumulativamente, todos os demais requisitos exigidos em cada modalidade sejam rigorosamente cumpridos.

A. *Posse*

A posse, segundo Silvio de Salvo VENOZA (2010: p. 1045):

“é o fato que permite e possibilita o direito de propriedade. Quem não tem a posse não pode utilizar a coisa. Essa é razão fundamental, entre outras, de ser protegido (...). Sem proteção à posse, estaria desprotegido o proprietário. Por conseguinte prefere o ordenamento proteger sempre e com maior celeridade e eficácia o que detém a posse e posteriormente o título de proprietário.”

Desse modo, não há que falar em discrepância em proteger o possessor em primeiro lugar e secundariamente o proprietário, tendo em vista que a função social da posse, principalmente no meio urbano, sem dúvida alguma é cumprida com maior eficácia pelo seu detentor. Saliente-se ainda, que o Código Civil contempla o possuidor aparente e a posse “*bonan fides*”. Neste sentido STJ:

STJ/352- Reintegração. Posse. Usucapião. Prejudicialidade. Foi interposta primeiramente uma ação de reintegração de posse pela ora recorrente e, um dia depois, a ora recorrida interpôs uma ação de usucapião urbana. A Turma entendeu não haver prejudicialidade externa (art. 265, IV, a, CPC) a justificar o sobrestamento da ação possessória ajuizada anteriormente, até que advenha juízo final sobre a propriedade. Pode-se dar a tutela da posse mesmo contra a propriedade. Resp. 866.249-SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 17/04/2008. 3ª “T”.

Destarte, é comum a posse ser usada, seja a título de locação, ou porque foi abandonada por seu titular. Neste diapasão quem realmente está exercendo e provendo a função de urbanidade e sustentabilidade do imóvel é o possessor. Neste passo, é coerente que ele mereça proteção Estatal imediata enquanto o titular proteção mediata. Sabe-se, que em muitos casos o verdadeiro dono, aquele que ostenta o título de proprietário, desconhece a real situação do imóvel passando até mesmo anos sem saber o que está ocorrendo com sua propriedade imóvel.

Observe-se, que a pequena propriedade e a posse no meio ambiente artificial tem mais poder de cumprir a função social e conservação da urbanidade saudável sem degradar o meio ambiente. Nessa senda, além de cumprir sua função social, a posse tem papel preponderante na ajuda do combate às desigualdades sociais e a exclusão territorial urbana. Como assevera a professora Ana Rita Pereira ALBUQUERQUE (2002: p. 15-16):

“O direito de posse, pela sua utilidade social, representa antes de tudo o direito à igualdade, uma necessidade da natureza humana não só de liberdade, mas também de o indivíduo obter a terra pelo próprio trabalho, aproveitando os recursos dela e ainda tirando-lhe os frutos para si e para a sociedade. E dessa forma, reduz a desigualdade social e incrementa a justiça distributiva.

A posse, como instituto jurídico, tem a sua legitimidade na lei, mas também no fato social, porque decorre da natureza humana, preexistindo à lei. Isso determina a necessidade de o homem aproveitar a terra pelo seu próprio esforço através da ocupação originária. Assim é que constitui a ocupação, como posse de *res nullius*, uma das qual se fundamenta a propriedade.

A este respeito convém salientar que outra teoria que fundamenta a propriedade, é a do trabalho. E tal idéia advém do seguinte pressuposto: se torno mais valioso, através do meu próprio trabalho, algo sem dono, tenho o

direito de possuir essa coisa por mim beneficiada, na medida em que isto melhore a posição dos demais que dela não se apropriaram.

Depreende-se, dos ensinamentos do texto em epígrafe que a posse assume diversas facetas protetivas de urbanidade. A) direito à igualdade; este postulado é de extrema relevância porque se sabe que um dos maiores problemas sociais do brasileiro é o fosso social entre classes, que distanciam cada vez as classes mais vulneráveis economicamente daquela que detêm e exerce o poder de decisão, b) direito à liberdade, princípio constitucional Esculpido na Lex Fundamental, é pacífico que o indivíduo só encontra liberdade quando mora naquilo que é seu de fato e de direito.

Como foi salientado no início do presente estudo, não se tem aqui a pretensão de perquirir todo o histórico da posse e da propriedade, porque se perderia o foco do estudo da usucapião administrativa, e forçosamente adentraria em temas polêmicos que envolvem a origem e natureza jurídica da posse, tema que até hoje navega em águas doutrinárias revoltas, e seria preciso confrontar os posicionamentos dos mestres do Direito Privado, Savigni e Jhering.

Destarte, uma assertiva é fato. Aposse antecede a propriedade, porque só tem propriedade quem é possuidor de algo de fato ou de direito. No meio urbano, a posse alcança status fundamental, para sustentabilidade, ambiental e econômica para manter o equilibrada vida econômica e social das cidades.

Sendo assim, tem-se que a posse é requisito fundamental para a aquisição da prescrição aquisitiva. A posse *ad usucapionem* conforme a doutrina contém dois importantes requisitos: o ânimo de dono do usucapiente e a omissão do proprietário deixando que a situação se prolongue no tempo. Dentro desta modalidade de posse estão inseridos outros dois requisitos, quais sejam, mansidão e pacificidade no uso da posse sem encontrar qualquer oposição.

B. *Contínua*

Significa dizer que a posse tem ser contínua, sem intervalos e interrupções até que seja cumprido o tempo exigido em lei até o ajuizamento da ação.

C. *Ação de usucapião*

Esclarece Carlos Roberto Gonçalves “que o possuidor *ad usucapionem* pode ajuizar ação declaratória, (...) sob o título de “ação de usucapião de terras particulares” no foro da situação do imóvel. (...) Deve o autor, além de expor o fundamento do pedido, juntar planta da área usucapienda (...) a planta pode ser substituída por croqui se há nos autos elementos suficientes para identificação do imóvel, como sua descrição, área e confrontações. Nesse sentido temos os seguintes julgados:

“Tendo sido citado o titular do domínio do imóvel, não há que se questionar de nulidade pela falta de citação de eventual sucessores para ação de usucapião” (TSJ, Resp. 32.586-SP, 3ª T., rel. Min. Sálvio de Figueiredo, DJU, 24-03-1997, P. 9019).

Além disso, obtempera o referido autor “devem se obrigatoriamente citados para ação: a) aquele em cujo nome estiver o imóvel, b) os confinantes do imóvel, c) a citação dos cônjuges da parte ré e autora.” (GONÇALVES, 2010: p. 293-294).

Em sentido análogo as julgados de ação de usucapião acima expostos temos o enunciado 315, do Conselho de Justiça Federal, acerca do art. 1241 do Código Civil de 2002.

O art. 1241 do Código Civil permite que o possuidor que figurar como réu em ação reivindicatória ou possessória formule pedido contraposto e postule ao juiz seja declarada adquirida, mediante usucapião, a propriedade imóvel valendo a sentença como instrumento para registro imobiliário, ressalvados eventuais interesses de confinantes e terceiros.

Há outros interessados na ação em estudo, como a partição obrigatória do Ministério Público, a manifestação da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, resta evidente que a ação de usucapião segue um rito estritamente legal em consonância com o direito e a função social da propriedade. Desse modo, como defendido neste estudo, a usucapião tem aprovação dos séculos, cunho econômico, socializador e pacificador de conflitos de áreas urbanas e rurais.

6. LEGITIMAÇÃO DA POSSE OU TITULARIDADE: Lei 11.977/09.

A lei do PMCVVM deu um salto ambicioso rumo ao futuro, como ferramenta de inserção social e reverter a degradação urbana-ambiental que se encontram as cidades brasileiras.

Prima facie, cabe ressaltar que sua finalidade precípua é criar mecanismos e incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda urbana e rural, como se extrai do art. 1º da Lei. Todavia, como o escopo do presente trabalho é destinado ao estudo da usucapião especial urbana, far-se-á por ora, comentários apenas de relevância urbanística. Para ser beneficiário do programa PMCMV será preciso o candidato preencher vários requisitos que se destacam alguns: comprovação de que o interessado integra família de baixa renda, prioridade para famílias que moram em áreas de riscos e para aquelas que possuem membros com pessoas portadoras de deficiência.

É importante ressaltar que os Estados, Municípios e Distrito Federal serão responsáveis pela implantação do projeto. Denota-se, que a lei é permeada de dispositivos de inclusão social através da moradia. Também se encontra vedação expressa para transferência de imóveis *inter vivos* sem a devida quitação, bem como, as casas não podem ser utilizadas para estabelecimento comercial, como está estatuído do § 2º do art. 6º da lei. Muitas disposições desta lei são de ordem administrativa e orçamentária, com intuito que este deste ambicioso projeto, que sem dúvida alguma teve inspiração no art.6º da Constituição federal de 1988, consiga alcançar seus objetivos.

Neste estudo percebe-se, com convicção, que os imóveis do PMCMV são destinados à moradia é tema superado na própria legislação, que ora se estuda. O contraponto surge quando a legislação abre a possibilidade de usucapir bem imóvel pela via da usucapião administrativa.

Consoante o inciso IV do art. 47 da lei ele terá a *legitimação da posse*, ou seja, ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse. Por outro lado, o art. 60 aduz que o detentor do título de legitimação de posse após cinco anos, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição, nos termos do art. 183 da CF/88. Os professores Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias (FARIAS; ROSENVALD, 2013: p. 455) esclarecem esta situação:

O título de legitimação de posse permite o registro, a despeito de ser direito inerente à posse e não estar, ao que se sabe, discriminado no art.167 da Lei de Registros Públicos. Para esse efeito o tempo anterior de posse não pode ser considerado ou contado, devendo o possuidor aguardar cinco anos para requerer a conversão de sua posse em propriedade junto ao Registro Imobiliário, que neste caso inaugurará uma nova matrícula autônoma.

Dessa forma, conclui-se que, apesar dos imóveis do PMCMV serem destinados à moradia de famílias de baixa renda, inclusão social e preservação do meio ambiente artificial e natural, a usucapião administrativa visa à regularização fundiária daqueles posseiros que, tendo recebido o título de posse regular, requereram a sua conversão em propriedade pela usucapião administrativa. Visível que o intuito, por tudo já visto, foi alcançar titularidade e, por consequência, moradia digna.

6.1 USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA

A usucapião especial urbana tem seu regramento legal, lastreado na Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Código Civil e recentemente disciplinada na Lei, 11977/09, lei esta, mais conhecida Programa Minha Casa Vida (PMCV).

Diante deste cipoal de leis que regulamenta basicamente o mesmo tema, foge totalmente ao escopo do presente estudo esmiuçar cada uma destas leis, tendo em vista que o objeto do presente trabalho refere-se especificamente à usucapião administrativa.

Os requisitos ou da usucapião administrativa, basicamente são os mesmos da das outras espécies de usucapião. Contudo, nesta modalidade não se perfaz o uso do justo título e boa-fé, como vem afirmado no art. 9º da Lei 10.257 de Julho de 2001 *in verbis*: *Art. 9º : “Aquele que possuir como sua área ou edificação 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.”*

Interessante notar que não se exige apenas a posse fática e pacífica, o ânimo de dono e o lapso de tempo. Vale ressaltar, que se não exige boa-fé e justo título, por outra via exige-se que o usucapiente não possua outro imóvel urbano ou rural, que área a ser usucapida não ultrapasse duzentos e cinquenta metros quadrados – o que se mede com finco no terreno em si e não em área construída - e que seja usada para moradia.

O objetivo precípua da usucapião urbana coletiva é conferir acesso a moradia a possuidores que ocupam bens imóveis urbanos abandonados por seus respectivos donos. Seus requisitos elencados no art. 10 da Lei 10.257 de Julho de 2001 *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.”

Extrai-se do enunciado Legal, que precisa cumprir os requisitos com a usucapião: posse, mansa, pacífica e tempo hábil. Não se exige nesta modalidade também especial justo título e boa-fé. Mas faz a ressalva que a população inserida nesta área faça jus à ação de usucapião coletiva sejam de baixa renda, não possuam outro imóvel urbano ou rural e área seja superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Quanto a usucapião administrativa da Lei 11977/09, em seu art. 60, diante da relevância e utilidade para o meio urbano, não encontra grandes óbices para sua efetivação, como bem explica Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias (FARIAS; ROSENVALD, 2013: p. 450):

(...) O pedido poderá ser feito pela simples forma de requerimento, com a localização da área, conquistada mediante a indicação do nome das vias públicas que a envolvem, e a indicação das ocupações por seus endereços. As áreas privadas podem ser obtidas do lançamento fiscal ou de medição feita pelos próprios interessados. O critério legal é voltado à instigação da regularização, afastando exigências que possam trazer maiores dificuldades.

Extrai-se do exposto por Rosenvald, a nitidez da legislação que regulamenta a usucapião urbana seu caráter imperioso de promover a função social da posse no meio urbano, admitindo-se sua efetivação através até mesmo da via notarial, para ser mais ágil evitando a via ordinária judicial para que realmente esta Lei alcance efetividade não deixando que a injustiça social, como foi mostrado e repisado, tenha realmente fim e a distribuição de moradias seja equânime em nosso país.

Fixar um contingente de favelados em moradias dignas, devolver-lhes a dignidade humana, regulamentar, organizar guetos, aglomerados e recuperar o meio ambiente artificial e natural é o novo desafio lançado, em continuidade ao já estampado no inciso I, do art. 2º dalei 10257/10/2001, Estatuto da Cidade, *in verbis*:

Art. 2º (...) I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Mas foi necessário que se fizesse assim. O tempo urge, as famílias precisam de moradias, a sociedade não suporta mais viver amontoada e o meio ambiente-artificial e natural está degradado ao extremo.

O instituto da Usucapião Administrativa não veio como forma de burlar a lei e tomar propriedade à força de seus titulares. Seu caráter está regulamentado em lei sendo ferramenta legítima para organizar a moradia, bem como a vida econômica e política das grandes e médias cidades.

A justiça social, que, está encartada na Constituição da República e nunca deixou de ser mera formalidade de Norma Jurídica Programática do TEXTO MAIOR, encontra nesta modalidade usucapienda, forma de colocar em prática o que o legislador constituinte almejou.

Quando se aborda o tema necessidade e organização, temos dois prismas: a) necessidade econômica Estatal de arrecadar fundos desta população marginal ao Estado de Direito para inseri-los e haver contraprestação de serviços e arrecadação entre ambos; b) inserir esta massa de seres humanos que se encontra esquecida e afastada do Poder Público, relegada à marginalidade sem qualquer amparo social do Estado, pela situação irregular na qual se encontram, para viverem com dignidade numa sociedade pluralista, com reais possibilidades de ascenderem na vida econômica e social, livres dos entraves burocráticos estatais que obstem todas as suas pretensões de melhoria de vida que tanto almejam.

Recente pesquisa feita pelo presente autor (ANEXO 1) feita em casas populares implantadas PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, introduzidas pela Lei 11977/07/09, obteve-se um índice de satisfação de 99% (noventa e nove por cento) dos moradores. Quando perguntado se sentiam seguros com a nova moradia a resposta foi unânime no sentido de se sentirem livres das amarras da irregularidade e do aluguel que compreendia cerca de 40% da sua renda mensal.

Corroborando com este entendimento e objetivando dar a titularidade de proprietário ao posseiro, o Professor Carlos Roberto GONÇALVES (2010: p. 258) assevera que:

O fundamento da usucapião está assentado, assim, no princípio da utilidade social, na conveniência de se dar segurança e estabilidade á propriedade, bem como de se consolidar as aquisições e facilitar a prova do domínio. Tal instituto segundo consagrada doutrina, repousa na paz social e estabelece firmeza na propriedade, libertando-a de reivindicações inesperadas, corta pela raiz um grande número de pleitos, planta a paz e a tranquilidade na vida social: tem a aprovação dos séculos e o consenso unânime dos povos antigos e modernos.

CONCLUSÃO

A usucapião é um instituto multissecular com aprovação dos séculos, como foi abordado, quando do estudo de sua história e suas origens. Apesar de ser um instituto tanto antigo na história do Direito, seu alcance social e econômico, nunca teve grande impacto. O sistema burocrático jurídico, os entraves apontados pelo aparelho judiciário exigindo do usucapiente uma infinidade de provas que está fazendo uso do terreno e que o mesmo se encontra abandonado, e exigências outras que não passam de meras formalidades que cerceiam os direitos do posseiro, forçando-o a tomar uma postura marginal, de nunca procurar a justiça para regulamentar aquilo que havia conseguido por longo período ininterrupto de tempo com *animus domini* cumprindo a função social da posse e propriedade no meio urbano.

Em que pese o fato da lei 11977/09 ser nova no mundo jurídico, ela possui todos os requisitos para jogar por terras os entraves que ora acabaram de ser descritos. A eficácia desta lei, e os resultados que a mesma pode alcançar, no cenário imobiliário nacional, principalmente entre as populações de baixa renda, mostra seu caráter de inclusão social, visando a eficácia da lei em detrimento de meras formalidades que obstam e cerceiam o direito à moradia das famílias que vivem em aglomerados e favelas, vetores de graves problemas sociais além de ser o cerne da degradação do meio ambiente construído.

A lei é nova e os desafios são muitos, mas como foi apontado por diversas vezes, no presente estudo, tem-se que a partir dela e o parcelamento adequado do solo urbano, a participação ativa dos órgãos políticos, seja na esfera federal, estadual e municipal agirem conjuntamente para alcançarem o mesmo ideal, “consertar” a ocupação do meio ambiente urbano desordenada do passado, acredita-se ser esta uma solução viável para os problemas apontados neste estudo, problemas estes, de alcance estrutural, que vem formando verdadeiros gargalos na política econômica urbana-ambiental das cidades e por consequência no país.

O objetivo fundamental da Constituição da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o pleno desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e a marginalização reduzindo as desigualdades sociais e regionais, será alcançado quando o Estado gerir políticas públicas de alcance social e desburocratizar o acesso das massas a esta política de inclusão social.

Quando tudo quanto foi apontado no presente trabalho for colocado em prática, o Ideal Clássico Francês de Igualdade, Fraternidade e Liberdade, deixará de ser utopia e passará ser realidade palpável no seio da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita Viera. **Da Função Social da Posse e sua Consequência Frente à Situação Proprietária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CAMPOS, Antônio Macedo de. **Teoria e Prática do Usucapião**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Reais**. 9 ed. Salvador: Jus Podvim, 2013.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RAIMUNDO, Marcela. A Regularização Fundiária como Instrumento do Direito Social à Moradia. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. nº 40. Fev-mar/2012, p. 88.

MATTOS, Liliana Portillo. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval. **Economia Micro e Macro**. 3 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

VENOZA, Silvio de Salvo. **Código Civil Interpretado**. São Paulo: Atlas, 2010.