

## **O caso do Sabará em Curitiba e as ocupações em áreas de preservação permanente: os direitos humanos à moradia adequada e ao meio ambiente equilibrado.**

### **Autores:**

**Bruno César Deschamps Meirinho**, estudante de direito da UFPR e estagiário da Terra de Direitos – organização pelos direitos humanos. Contato: [brunomeirinho@gmail.com](mailto:brunomeirinho@gmail.com)

**Felipe Spack**, estudante de direito da UFPR e estagiário da Terra de Direitos – organização pelos direitos humanos. Contato: [felipespack@yahoo.com.br](mailto:felipespack@yahoo.com.br)

**Vinicius Gessolo de Oliveira**, advogado da Terra de Direitos – organização pelos direitos humanos, bacharel em direito e extensionista em direito civil e processo civil pela Universidade de Brasília. Contato: [vinicius@terradedireitos.org.br](mailto:vinicius@terradedireitos.org.br)

**Terra de Direitos Organização pelos Direitos Humanos**  
**Ambiens Sociedade Cooperativa**

### **Resumo**

O presente trabalho trata da fundamentação jurídica da solução proposta pelo Projeto Direito e Cidadania para a promoção da Regularização Fundiária nas vilas do Sabará, buscando uma saída adequada para o conflito socioambiental existente, bem como atendendo às demandas sociais por segurança da posse e das moradias. O instrumento proposto é o Usucapião Coletivo, na forma positivada pelo Estatuto da Cidade (2001), e neste trabalho tratamos os conflitos entre a aplicação do instrumento da Usucapião e as Áreas de Preservação Permanente, à luz da função social da propriedade, da cidade e da regularização fundiária de assentamentos de baixa renda.

## **1 – Histórico do ambientalismo e do sócio-ambientalismo**

O meio-ambiente surgiu como tema de preocupação do ordenamento jurídico brasileiro a partir da década de 30, com o Código de Águas (1937). Daí por diante, e mais intensamente durante a Ditadura Militar (1964-1984), vários diplomas legislativos foram editados, na sua maioria revelando uma concepção do meio-ambiente como fonte de recursos naturais que deveria ser protegida unicamente por causa de sua vantajosa posição econômica ou estratégica. São dessa época leis como o Código Florestal (1965) e a lei de proteção à fauna (1967)<sup>1</sup>.

Essas leis em geral descuidavam do viés social da questão ambiental, isto é, procuravam exclusivamente a tutela do bem jurídico meio-ambiente, sem considerar comunidades que dependiam de sua exploração para subsistir. Tal concepção fragmentária do meio-ambiente não se mostrava, apesar do rigor, ecológica. Sendo os recursos ambientais vistos apenas como meios estratégicos para o desenvolvimento nacional, a ditadura militar tecnicista poderia, exclusivamente, utilizar-se dessas fontes para grandes projetos de engenharia, inclusive expulsando populações tradicionais ou nativas que dela usufruísem anteriormente. Provas desta visão desenvolvimentista e excludente são as grandes obras de elevado impacto ambiental e social que tomaram forma durante este período.

---

<sup>1</sup> SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. , pp-26-27.

Essa abordagem, contudo, não prevaleceu durante muito tempo: a partir de 1980, principalmente após a Constituição Federal de 1988, ganhou corpo uma concepção social do meio-ambiente, denominada *socioambientalismo*. Essa concepção se baseia na idéia de que, em todo lugar, ainda mais em um país pobre como o Brasil, a sustentabilidade não deve ser apenas ambiental, mas acompanhada pelo desenvolvimento social, promovendo simultaneamente os valores da justiça social e da igualdade. Em outras palavras, nenhuma política ambiental deve ser levada a cabo para produzir mais injustiça e desigualdade social<sup>2</sup>. Expressa bem essa visão o artigo 225 da Constituição Federal, ao afirmar que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem comum de uso do povo(...)*”. A política ambiental, portanto, não se revela como algo absoluto e inquestionável, mas deve pautar-se também pela sua finalidade social.

Em 1992 foi realizada a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, conhecida como Eco-92, que teve como resultado a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, contendo 27 princípios que norteiam toda a legislação nacional que se refere ao meio-ambiente<sup>3</sup>. Dois destes princípios que merecem ser destacados são: o princípio da participação popular<sup>4</sup>, inclusive nas decisões administrativas, e o princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público, repetido no §1º do art. 225 da Constituição, o que coloca o Estado, ao lado da sociedade civil, como responsável pela solução democrática dos problemas ambientais. Estas duas diretrizes são importantes na medida em que possibilitam a formação pública da vontade dos cidadãos afetados, permitindo, então, que a parcela social que toda política ambiental deve conter se concretize.

## 2 – Conceituação do conflito socioambiental

Embora o direito ao meio-ambiente seja garantido a todos indiscriminadamente, inclusive constitucionalmente, os fatos revelam uma grande desigualdade social tanto no aproveitamento dos bens ambientais quanto na suscetibilidade às conseqüências danosas da destruição ambiental. De um modo geral, “os segmentos mais pobres e com menor capacidade de se fazerem ouvir estão mais expostos a riscos ambientais de toda ordem, em seus locais de moradia e de trabalho, bem como na localização de suas moradias na estrutura altamente diferenciada do espaço urbano<sup>5</sup>”.

No contexto brasileiro, verifica-se que são justamente nas áreas mais afastadas do centro das cidades, ocupadas pelas populações pobres, que se localizam os mais graves problemas ambientais, ao lado dos impactos ambientais industriais. Os moradores dessas áreas, geralmente ocupadas de forma desordenada, além da exclusão econômica e social a que estão sujeitos, sofrem também com a exclusão ambiental, pois suas moradias costumam estar precariamente localizadas em encostas, à beira de riachos, em áreas alagáveis ou ambientalmente frágeis. O uso não-planejado do solo, a má-localização geográfica, a degeneração dos recursos hídricos, e a poluição contribuem para dar origem a graves

---

<sup>2</sup> Ibidem, p.34.

<sup>3</sup> Ibidem, p.43.

<sup>4</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros editores, 2203, p.80.

<sup>5</sup> COSTA, Heloisa Soares de Moura e BRAGA, Tânia Moreira. *Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental*. P.197

conflitos sócio-ambientais<sup>6</sup>: de um lado, populações carentes, sem recursos para morar em algum lugar adequado; do outro, áreas de preservação ou diretrizes ambientais importantes.

Em contrapartida, há também o relacionamento dos segmentos sociais de alta renda com o meio-ambiente: dotados de maior possibilidade de obter auxílio do poder público em relação aos seus interesses, tais classes muitas vezes conseguem sobrepor seus objetivos particulares aos da coletividade, construindo condomínios de luxo, shoppings etc, em áreas indisponíveis por serem de preservação permanente ou em outras localidades inadequadas. Além disso, mesmo dentro da mais estrita legalidade as classes altas gozam de vantagens em relação às desfavorecidas, pois têm melhor acesso aos lotes urbanizados, em geral de alto custo, assim como conseguem mais facilmente obter a tutela estatal necessária à urbanização e conservação dos equipamentos urbanísticos dos bairros em que habitam, como parques, praças, esgoto etc.

Esse conflito de classes, que permeia o Estado, não pode ser simplesmente ignorado. Ele se manifesta também na produção do discurso sobre o aproveitamento ambiental do espaço urbano. Segundo ACSELRAD (1999), esses discursos são construídos de acordo com jogos de poder, com o objetivo de legitimar ou deslegitimar práticas de determinadas classes sociais, nas quais está em questão a apropriação do território e dos recursos naturais<sup>7</sup>. Assim, é possível que o discurso cego de preservação ao meio ambiente se revele, em certas ocasiões, um instrumento de deslegitimação da moradia de populações carentes, tendo como objetivo a apropriação do território em que elas vivem para outros fins, sejam legítimos (proteção ambiental) ou ilegítimos, como exploração para fins turísticos ou econômicos de grandes empresas, por exemplo<sup>8</sup>.

Este conflito discursivo penetra também nas normas e interpretações jurídicas, pois podem tanto ser usado para fins legítimos, objetivando a efetividade do direito à moradia ambientalmente sustentável, quanto como instrumento de deslegitimação e supressão do direito à moradia de comunidades pobres. É esta ambivalência e discursos que o jurista deve ter em mente quando da análise de conflitos jurídicos entre moradia e direito ao meio-ambiente. Por isso, nada melhor que uma análise rápida de alguns aspectos desses conflitos.

---

<sup>6</sup> Ibidem, p.200.

<sup>7</sup> ACSELRAD, Henri. *Discursos de sustentabilidade urbana*. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, 1(1), p.79-90, 1999, apud COSTA, Heloisa Soares de Moura e BRAGA, Tânia Moreira. Obra citada, p.198.

<sup>8</sup> Como exemplo, cumpre citar o fato notório da instalação de um grande shopping na cidade de Curitiba, denominado “Park Shopping Barigüi”. O referido empreendimento se localiza às margens do Rio Barigüi, dentro de sua faixa de Preservação permanente. O Rio Barigüi é um dos maiores da capital paranaense, e nas suas margens freqüentemente surgem conflitos socioambientais envolvendo o direito à moradia, isto é, ocupações irregulares que conflitam com a necessidade de preservação da mata ciliar. No local onde hoje se instalou o shopping, em especial, já houve uma grande ocupação irregular de comunidade de baixa renda, que foi posteriormente expulsa para outra localidade, formando justamente o Sabará a que nos referimos neste artigo. Apesar do justo motivo alegado na época, a preservação ambiental, verifica-se hoje que o objetivo de se reassentar a população das margens do rio para outro local na periferia da cidade estava motivado mais pelo interesse econômico do que a preservação ambiental. Mais sobre a polêmica instalação do referido empreendimento, ver na ata da 58ª Reunião do Conselho Estadual de Meio Ambiente do PR: <http://www.pr.gov.br/meioambiente/cema/pdf/ata58.pdf>.

### 3 - Estrutura do direito ao meio-ambiente e conflito com o direito à moradia

Uma vez que o direito ao meio-ambiente é um direito fundamental de terceira geração, ou dimensão, como preferem alguns autores<sup>9</sup>, revela-se bastante complexo no que tange à sua eficácia. Seria insensato abordá-lo, sendo um direito difuso, como uma pretensão absoluta e individual oponível em face do Estado, à semelhança das liberdades civis clássicas, ou mesmo como um direito social a exigir prestação estatal incondicional, à semelhança dos direitos sociais de segunda dimensão. Mais exato seria entendê-lo como feixe de posições jurídicas fundamentais ativas e passivas, baseado em princípios jurídicos e com eficácia tanto perante o Estado quanto em face de particulares<sup>10</sup>.

Essa natureza principiológica das normas jurídicas garantidoras dos direitos fundamentais permite tanto sua concretização o mais eficazmente possível, já que os princípios carregam em seu bojo um mandado de otimização, quanto à possibilidade de ponderação de tais direitos, que revelam sua eficácia apenas no caso concreto. Enquanto o conflito entre duas regras jurídicas somente se resolve pela exclusão de uma delas, sendo a outra considerada inaplicável ao caso, o conflito entre princípios não se soluciona pela exclusão de um deles, sendo possível sua validade simultânea. Ao passo que uma regra jurídica impossibilita a incidência da outra, um princípio jurídico apenas *limita* o outro. Por isso, podem ser ponderados pelo operador do direito até que se decida, no caso em questão, qual é o princípio que deve prevalecer.

O direito ao meio-ambiente, sendo um direito fundamental baseado em princípios, não se revela, portanto, absoluto, exato e desde sempre conhecido, mas sim uma situação jurídica complexa, ensejadora de deveres, direitos, pretensões, obrigações etc. para todos os atores sociais envolvidos, sejam eles o Estado, a sociedade, as pessoas jurídicas de direito privado ou os cidadãos. No caso do conflito socioambiental, em que problemas sociais e ambientais se determinam mutuamente, a ferramenta da ponderação principiológica revela-se particularmente útil, já que ela pode servir como arma para a desconstrução de discursos excludentes e como norte para a tomada de decisões judiciais mais justas. Não é o caso de transformar princípios em aberturas normativas arbitrariamente ponderáveis: é certo que existe um núcleo inarredável de preservação do meio ambiente<sup>11</sup>; contudo, há também o inarredável núcleo da dignidade da pessoa humana e da garantia do direito humano à moradia adequada.

O direito à moradia é garantido pelo caput do art.6º da Constituição Federal, junto aos outros direitos sociais. Em sua dimensão negativa, deve ser incondicionalmente garantido pelo Estado, tendo, portanto, eficácia plena<sup>12</sup>. Em sua dimensão positiva, que exige prestações estatais, tem eficácia limitada, já que os recursos públicos são limitados

---

<sup>9</sup> AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*.

<sup>10</sup> Para autores como Borowski e Sarlet, esta é a estrutura não apenas dos direitos difusos, mas dos direitos individuais e coletivos, já que seria incorreta a antiga denominação de “direitos negativos” e “direitos positivos”, uma vez que há dimensões positivas e negativas em todos os direitos fundamentais. Para estrutura dos direitos fundamentais, ver: BOROWSKI, Martin. *La estructura de los derechos fundamentales* e SARLET, Ingo Wolfgang, *O direito fundamental à moradia na Constituição*: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.

<sup>11</sup> MATA, Luiz Roberto da. *O Estatuto da Cidade à luz do direito ambiental*. In: ROCCO, Rogério e COUTINHO, Ronaldo (org.) *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP & A Editora, 2004, p.141.

<sup>12</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *O direito fundamental à moradia na Constituição*: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia, p167.

em face das necessidades atuais<sup>13</sup>, não podendo seus titulares exigirem prestações integrais perante o Estado. É um direito que decorre diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana; por isso, deve ser concretizado sempre que possível.

A fundamentalidade do direito à moradia também revela sua importância quando tal direito prevalece sobre o interesse público. Os direitos fundamentais nascem como uma limitação ao interesse público, que não podem se sobrepor *indiscriminadamente* a eles<sup>14</sup>. Assim, o direito à moradia não pode ser peremptoriamente desconsiderado em face da proteção do meio-ambiente que, em sua dimensão mais evidente, é um direito difuso, alicerçado no interesse público. É diferente, por exemplo, a exploração de uma área ambiental para exercício de um direito patrimonial, com o intuito de gerar lucro a um particular ou uma empresa, do seu uso para subsistência ou moradia de pessoas pobres, atividade que representa o exercício de direitos humanos.. A fundamentalidade do direito à moradia exige que este seja considerado em cada caso, podendo contrapor-se à aplicação desmedida da proteção ambiental.

#### **4 - Áreas de preservação permanente e moradia de populações de baixa renda.**

Um exemplo do conflito entre direito ao meio-ambiente e direito à moradia é o dos casos de habitação em Áreas de Preservação Permanente, abreviadas APP. Estas áreas foram estabelecidas pelo Código Florestal, a lei nº 4.771 de 1965 que, em seu art.2º, define quais são as APPs (áreas de margens de riachos, nascentes, olhos d'água, encostas de montanhas, etc.). A rigor, esses locais não admitem ação humana interventora, como a construção de casas ou exploração econômica, devendo se destinar exclusivamente à floresta, isto é, à manutenção do meio-ambiente intocado. Seu objetivo é preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o solo e as comunidades humanas<sup>15</sup>.

Muitas cidades de grande porte têm importantes áreas centrais assentadas em APPs, causando a canalização ou assoreamento dos rios e grande destruição ambiental. Com o crescimento urbano acelerado verificado a partir dos anos 70, contudo, o problema se agravou. O êxodo rural massivo nessa época levou populações provindas do campo em busca de melhores condições de vida a se instalarem em áreas que fossem economicamente acessíveis. Em grande parte dos casos, somente as regiões urbanas irregulares, afastadas e geograficamente ruins, eram viáveis economicamente a essa população recém-chegada, inclusive em áreas definidas como Áreas de Preservação Permanente que, não podendo ser regularmente habitadas, tinham valor de mercado mais baixo ou eram desprezadas pelo mercado imobiliário. Por isso, é fato que “em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo mais da metade da população habita em condições de ilegalidade (...) o que vem armando verdadeiras bombas sócio-ecológicas na periferia de nossas cidades”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Idem, p.183.

<sup>14</sup> Nesse sentido ver DWORKIN, Ronald. *Los derechos em serio*, para uma exposição geral da idéia de que os direitos valem como trunfos dos indivíduos perante a maioria; ver SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel (org). Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, p.228.

<sup>15</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Obra citada, p. 704.

<sup>16</sup> COSTA, Heloisa Soares de Moura e BRAGA, Tânia Moreira. Obra citada, p.200.

A ocupação dessas áreas é recorrente e constitui um problema grave do crescimento demográfico brasileiro. Este problema demanda a intervenção do Poder Público principalmente de caráter preventivo, de modo a criar condições regulares de moradia para as camadas da população que dela necessitem. O caráter preventivo, registre-se, demanda políticas públicas não só ligadas à questão ambiental em sentido estrito, mas também intervenções sociais que atendam às demandas que, de alguma forma, venham a interferir no meio-ambiente. Em suma, isto significa que políticas sociais de produção de moradia popular são formas de, preventivamente, se promover a política ambiental.

Já no que tange à questão propriamente *curativa*, ou seja, de atuação mitigadora ou de recuperação do patrimônio ambiental após o fato consumado, é necessário que, uma vez ocorridas e consolidadas as ocupações em áreas de proteção, exista a preocupação com o destino das famílias que ali habitam, de modo a equilibrar a preservação ambiental. Isto é, o problema deve ser entendido em toda a sua complexidade socioambiental. Não haverá resolução pacífica, caso simplesmente removerem os moradores e demolirem-se suas casas, já que não terão para onde ir. A atuação do poder público neste sentido só faz com que o problema, se repita, dada a dinâmica de crescimento das cidades, especialmente das ocupações irregulares, sobre as áreas de preservação permanente. Esta característica de crescimento sobre áreas ambientalmente frágeis não tem sido fruto da falta de leis ambientais, mas do déficit habitacional brasileiro, que atinge aproximadamente 8 milhões de famílias segundo dados estimados de 2005<sup>17</sup>. Isto é, as ações curativas também demandam a perspectiva preventiva, já que usualmente a resolução de problemas ambientais sem a perspectiva social tem, por si só, produzido novos problemas sociais e ambientais.<sup>18</sup>

Em Curitiba e Região Metropolitana, a situação não é diferente: segundo o Plano de Regularização Fundiária para Áreas de Preservação Permanente<sup>19</sup>, relatório<sup>20</sup> feito pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC – e Companhia de Habitação Popular de Curitiba – COHAB, cerca de 13.136 domicílios estão localizados em APPs, o que significa cerca de 20% de todos os domicílios das sub-bacias analisadas pelo relatório no território municipal de Curitiba. Os dados apontam que 57% das famílias em domicílios localizados em APP possuem renda familiar total de até 3 salários mínimos<sup>21</sup>, apontando o alto grau de vulnerabilidade desta população. Embora existam planos de regularização fundiária em andamento, é preciso que se acompanhe com atenção a política de reassentamento da população situada em áreas ambientalmente frágeis, já que a moradia, ainda que precária, representa a segurança da posse e o resultado de intensas e repetidas lutas por um teto. Estas lutas significam consideráveis investimentos por parte dos habitantes. Estes investimentos não se resumem ao esforço físico e à resistência de permanecer em uma área precária, mas também os recursos financeiros, reunidos com muito esforço por estas famílias, e que assim promovem a precária urbanização de suas moradias e consolidam os lares, geralmente sem apoio do Poder Público ou pagando por infra-estrutura mínima e de baixa qualidade.

---

<sup>17</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Informativo CEI: Demografia*. Belo Horizonte, Abril de 2007.

<sup>18</sup> Ver também, sobre o tema, a Plataforma Brasileira para Prevenção de Despejos, de Outubro de 2006, que aponta soluções preventivas-curativas para as ocupações irregulares.

<sup>19</sup> IPPUC. Plano de Regularização Fundiária para Áreas de Preservação Permanente, p.168.

<sup>20</sup> Relatório disponível em [www.ippuc.org.br](http://www.ippuc.org.br), acesso em 01 set. 2007.

<sup>21</sup> IPPUC. Obra citada, p.188

## **5 – A inovação trazida pela Resolução 369/2006 do CONAMA: direito à moradia e direito ao meio ambiente nas APPs**

O reconhecimento do caráter conflituoso e de impossível simplificação da moradia popular em APPs se reflete na resolução nº 369 de 2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA. Esta norma revela uma possibilidade, na execução das políticas ambiental e de regularização fundiária, de ponderação entre o direito à moradia das comunidades de baixa renda e o direito difuso ao meio-ambiente, ao delegar ao órgão público ambiental a competência de, nesses casos, permitir a intervenção ou supressão de Áreas de Proteção Permanente urbanas, desde que verificadas uma série de condições. Os casos previstos pela resolução nº 369 do CONAMA são “*a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental*”<sup>22</sup>.

Como item da categoria “interesse social”, a resolução elenca a “*regularização fundiária sustentável de área urbana*”; isto é, as APPs urbanas podem ser suprimidas ou reduzidas em face de projetos que visem uma regularização baseada na garantia sustentável do direito à moradia de populações urbanas. No art 9º, a resolução enumera uma série de requisitos e condições que a área urbana em questão deve possuir para que seja autorizada a supressão da faixa de APP, sendo que ainda deve ser limitada pela faixa de drenagem de 15 metros. De qualquer forma, revela-se significativa inovação legal, portanto cogente e de aplicação obrigatória pelo poder público, para a consideração do direito à moradia das populações de baixa renda no trato das questões ambientais.

## **6 - Regularização fundiária sustentável: uma possível solução para as moradias em APPs**

A maior parte dos habitantes de ocupações consolidadas em APPs reluta em abandonar seus domicílios, o que não é nada surpreendente. De fato, no ambiente das periferias das grandes cidades, não é sempre que se distingue claramente entre as moradias que estão dentro das áreas proibidas ou não, havendo uma continuidade do bairro sem que se percebam as regiões de preservação, o que, certamente, confunde os moradores. Eles ali estão há dez, vinte anos, tendo estabelecido relações afetivas, econômicas e sociais no local, decorrentes da fixação de seu domicílio, como é natural. Além disso, quase todos, sendo de baixa renda, teriam dificuldade em encontrar outro um lugar para onde ir, caso despejados por ilicitude da posse, o que é mais que suficiente para explicar sua atitude.

É verdade que a habitação à beira dos córregos, nascentes e cursos d’água urbanos deve ser prevenida, de modo a preservar o meio-ambiente; igualmente, é verdade que a responsabilidade pelo reassentamento dos moradores compete às companhias de habitação ou órgãos equivalentes do município ou do Estado, para que o direito à moradia seja garantido de forma concomitante e complementar ao meio-ambiente. Contudo, sabendo das limitações orçamentárias e técnicas para que o grande número de moradores em APPs nas cidades brasileiras sejam reassentados, permanece o conflito: como preservar o meio-ambiente sem violar o direito à moradia das populações que habitam as APPs?

A regularização fundiária pode ser um interessante instrumento de concretização do direito à moradia sob tais condições. Trata-se, nos dizeres de Betânia ALFONSIN, de

---

<sup>22</sup> CONAMA. Resolução nº 369/2006.

“processo de intervenção pública 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.”<sup>23</sup>

Conforme reconhece inclusive a resolução nº 369 do CONAMA, citada acima, a regularização pode ser um meio de conciliar o direito à moradia com a preservação ambiental. Como pressuposto, a regularização fundiária exige a segurança da posse dos moradores no lugar onde habitam, o que vai, certamente, ao encontro dos anseios das populações que temem ser despejadas e não ter mais onde morar.

As moradias que se localizarem em regiões que, dentro da APP, sejam regularizáveis, podem ser mantidas; as casas fixadas em áreas de risco ou de extrema danosidade ambiental devem, contudo, após estudo sócio-ambiental, ser demolidas e seus moradores transferidos. Nesse caso, contudo, a segurança da posse pode ser mantida mediante a consecução, pelo morador, do título de propriedade, que lhe garantirá um outro lugar onde morar. Luiz Roberto da Mata ressalta essa utilidade da usucapião coletiva, afirmando que “a sentença de usucapião seria oponível a todos, inclusive ao Estado, que deverá assegurar aos beneficiários do usucapião os mesmos direitos assegurados aos proprietários em geral.”<sup>24</sup>

Considerando o princípio da participação popular, a vontade dos moradores das APPs deve ser levada em conta na solução desse conflito sócio-ambiental, criando-se, a partir dos instrumentos jurídicos disponíveis, formas concretizar os desejos comunitários, para que não se caia no risco de transformar o socioambientalismo em apenas mais uma arma discursiva nos jogos de poder das classes dominantes e do Estado contra os pobres. Assim, o reconhecimento do direito de propriedade mediante regularização fundiária, mesmo não sendo uma panacéia, pode contribuir para oferecer aos moradores das áreas irregulares ao menos uma forma de segurança patrimonial mínima, muito importante ao se tratar de moradia.

## **7 – O Estatuto da Cidade e os instrumentos da regularização fundiária: inovações para reforma urbana**

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ou Estatuto da Cidade, trouxe 18 instrumentos políticos e jurídicos de regularização fundiária, isto é, que podem atuar como mecanismos para a garantia, em um primeiro momento, da posse dos moradores de áreas urbanas irregulares, e, em um segundo momento, das dimensões urbanísticas, ambientais e sociais da regularização. Essa lei federal veio regulamentar o art. 182 da Constituição Federal, que trata da política urbana, sendo aguardada como um importante passo na realização da reforma urbana, tão necessária no Brasil.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, afirma que a política urbana que ele vem coordenar tem por objetivo realizar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes que incluem o acesso à terra urbana (inciso I), a correção de desequilíbrios ambientais (inciso IV) e, mais detalhadamente, “*regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o*

---

<sup>23</sup> ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de políticas públicas: IPPUR: FASE, 1997, p.24.

<sup>24</sup> MATA, Luiz Roberto da. Obra citada, p.126.

*estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”* (inciso XIV). Assim, observa-se a intenção do Estatuto de conciliar moradia, segurança da posse e meio-ambiente.

Entre os instrumentos, destaca-se, no presente artigo, a usucapião especial urbana, que será examinada adiante.

## **8 – Conceituação da Usucapião**

A usucapião é um instituto jurídico antigo, que permite a quem usa uma coisa adquirir-lhe a propriedade após certo tempo de posse. Ela pode ser ordinária, extraordinária ou especial, de acordo com os requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico para que aconteça.

Definindo tecnicamente, a usucapião, seja de qual espécie for, é essencialmente uma forma *originária* de aquisição da propriedade, distinguindo-se das formas *derivadas*, o que é muito importante na determinação de sua natureza. Ser forma originária de aquisição significa que um novo título de propriedade é gerado com a usucapião, inexistindo, para o usucapiente quaisquer ônus e limitações dos direitos reais que porventura integrassem título anterior de propriedade do mesmo imóvel. Na aquisição derivada, hipotecas, servidões etc., são adquiridas junto com a propriedade, ao passo que na usucapião a propriedade constitui-se livre de tais impedimentos. Daí uma das grandes vantagens de se proceder à regularização fundiária por meio da usucapião: os terrenos ocupados pelas populações de baixa renda muitas vezes são de domínio desconhecido, ou são hipotecados inúmeras vezes pelos proprietários em garantia de dívidas, ainda mais quando se trata do Poder Público. A usucapião, adquirindo a propriedade originariamente, ignora esses obstáculos, em benefício dos usucapientes.

A usucapião não depende de sentença judicial para existir, sendo apenas reconhecida pelo órgão julgador mediante sentença declaratória. Segundo Pontes de Miranda, a usucapião é um fato jurídico em sentido estrito. Como tal, produz efeitos no mundo jurídico. Um desses efeitos é o surgimento do direito de propriedade do imóvel em favor do usucapiente; outro, a perda de propriedade do antigo dono, face à nova propriedade que se formou. Esse entendimento revela que a perda da propriedade pelo antigo dono em face da usucapião é consequência dela, e não sua causa. O que o ordenamento jurídico pretende, no caso da usucapião, portanto, é proteger a posse em detrimento da propriedade<sup>25</sup>.

O suporte fático que ocasiona a incidência da norma de usucapião é constituído por quatro elementos: pessoa, coisa, posse e tempo<sup>26</sup>. A usucapião surge após posse, por pessoa capaz, de imóvel usucapível, durante determinado período de tempo, que varia de acordo com a espécie legal de usucapião. A posse deve ser como de dono, isto é, não pode ser posse de inquilino ou usufrutuário, o que costuma ser chamado de requisito de *Animus Domini*. Uma vez existentes os elementos do suporte fático, a norma incide e a usucapião já existe, o que significa que a propriedade se formou e o possuidor passou a ser

---

<sup>25</sup> FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea* (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

<sup>26</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Rio e Janeiro: Editora Borsoi, 3ª edição, 1971. Tomo XI, p.137.

proprietário<sup>27</sup>, tendo direito à proteção da posse. A sentença, por isso, é primordialmente declaratória, tendo também um efeito mandamental quando manda o oficial do registro de imóveis registrar a propriedade<sup>28</sup>.

## 9 - Usucapião especial e sua forma coletiva introduzida pelo Estatuto da Cidade

A usucapião extraordinária e a ordinária são antigas e conhecidas pela prática jurídica brasileira. A usucapião especial, contudo, é figura muito mais recente, aparecendo pela primeira vez em 1981 no ordenamento jurídico pátrio, em sua forma rural. Somente em 1988, com a nova Constituição Federal, surge a usucapião especial urbana, expressa no artigo 183, e reiterada no Estatuto da Cidade, ali aparecendo também na forma coletiva.

Essa modalidade de usucapião vem marcada pelas idéias de *função social da propriedade* e de *desenvolvimento das funções sociais da cidade*, consagradas, na Carta Magna de 88, pelo inciso XXIII do art. 5º e pelo art. 182, respectivamente. A função social da propriedade reflete-se no menor tempo exigido para aquisição da propriedade pelo possuidor, em se tratando da usucapião especial, privilegiando quem usa e mora no imóvel, em detrimento do proprietário que o inutiliza. O desenvolvimento das funções sociais, por sua vez, baseia-se no atendimento ao bem-estar dos moradores da cidade, e na conformação da propriedade à ordem urbanística e a esse bem-estar<sup>29</sup>. Veja-se o texto do Estatuto da Cidade:

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.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.”

São requisitos da usucapião especial: tempo de posse 5 anos, áreas urbanas de até 250 metros quadrados; não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural; posse para moradia do usucapiente ou de sua família.

A facilidade de ocorrência da usucapião especial em relação às outras espécies, que exigem mais tempo de posse, não é aleatória, o que merece ser lembrado. A usucapião especial de imóvel urbano é uma modalidade de proteção da posse que, por um lado, constitui um poderoso instrumento de política urbana, pois serve à regularização fundiária de imóveis urbanos, sobretudo os situados em áreas de comunidades de baixa renda; por outro lado, é um instrumento de justiça social, permitindo àqueles que fazem sua moradia em um imóvel urbano a segurança da posse<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Obra citada, p.149.

<sup>28</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Obra citada, p.146.

<sup>29</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p.14.

<sup>30</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Obra citada, p.121.

Ainda mais adiante nesse sentido caminha a modalidade coletiva da usucapião especial urbana, expressa no artigo do Estatuto da Cidade:

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.

Aqui o legislador reconheceu que a usucapião especial coletiva é aplicada como instrumento para regularização fundiária de populações de baixa renda, com o intuito de facilitar a aquisição de imóveis para moradia em locais que, tradicionalmente, era difícil ou impossível identificar os lotes para conseguir usucapião individual.

## 10 - As modalidades de usucapião e a relação com as APPs

Todas as modalidades de usucapião, mesmo as que não estão vinculadas à regularização fundiária propriamente dita, podem envolver conflitos socioambientais, especialmente quando a área em discussão está situada em uma área ambientalmente frágil, APP ou em unidades de conservação. Nestes casos, é questionável o exercício da posse sobre uma área onde se deseja a menor intervenção antrópica possível<sup>31</sup>. Mesmo assim, em se debatendo o caráter da posse exercida e os requisitos das medidas de usucapião, o entendimento consolidado na jurisprudência não considera que a questão ambiental é um requisito para a aquisição das propriedades na modalidade de usucapião.

Este entendimento se sustenta, principalmente, na caracterização da usucapião como uma *modalidade de aquisição da propriedade*, que se situa ao lado de outras formas de aquisição, como a *Compra e Venda* ou a *Doação*. As restrições ambientais não obstam as outras modalidades, e não podem obstar a aquisição por usucapião. Em outros termos, as características ambientais de uma área não a retiram do mercado, já que ela continua podendo ser comercializada e transferida por quaisquer das formas previstas em nosso direito. As restrições ambientais que se impõem pelo Código Florestal (Lei 4.771/65) e demais normas federais, estaduais e municipais que dispõem da matéria são, nos termos de Celso Antônio Bandeira de Mello, *limitações administrativas ao exercício do direito de propriedade*<sup>32</sup>, isto é, não se tratam de restrições à transferência do domínio, mas do exercício dos poderes do proprietário, que no caso das restrições ambientais se dirigem especialmente ao *uso*, não obstando a liberdade de transferir a propriedade a outrem.

O entendimento dos tribunais se pauta neste raciocínio. Vejamos o caso da usucapião Extraordinária, modalidade que exige o maior tempo de posse sobre a área e não depende da existência de justo título e ou de boa fé. Quando envolvem conflito com uma

---

<sup>31</sup> COCCARO FILHO, Celso Augusto. *Usucapião especial de imóvel urbano*: instrumento da política urbana. In: Revista jurídica da escola superior do Ministério Público de São Paulo. Ano 3, nº2, novembro/dezembro de 2004. pp.91-122.

<sup>32</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

área de APP, as decisões judiciais têm recomendado o atendimento apenas dos requisitos específicos da usucapião:

Tribunal de Justiça de SC

Acórdão: Apelação Cível 2003.029498-8

Relator: Des. Luiz César Medeiros.

Data da Decisão: 13/04/2004

EMENTA: USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA - REQUISITOS SATISFEITOS - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - IRRELEVÂNCIA - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. 1. Restando devidamente comprovados os requisitos indispensáveis ao reconhecimento da usucapião extraordinária - posse mansa, pacífica e ininterrupta por mais de 20 anos - é de ser deferido o pedido de aquisição do domínio e da transcrição da sentença no Registro de Imóveis. 2. **O fato de as terras objeto do litígio se localizarem em área de preservação permanente não impede a declaração da prescrição aquisitiva.** 3. Embora os honorários advocatícios se incluam no conceito de despesas judiciais, não podem ser tidos como custas judiciais, motivo pelo qual são devidos também pelos entes públicos, quando sucumbentes. (GRIFO NOSSO)

Como se vê na decisão citada acima, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, a usucapião Extraordinária não possui entre seus requisitos qualquer questão ambiental. Deste modo, a APP é considerada pelo desembargador como um problema *irrelevante* para a configuração da Usucapião, o que não quer dizer que se trate de uma questão irrelevante como um todo, mas nos limites do que se está discutindo na ação judicial. Neste sentido é o entendimento de diversas outras decisões do mesmo tribunal e de outros da região sul, que não consideram que as características ambientais possam obstar a prescrição aquisitiva da propriedade, uma vez que no caso da ação de Usucapião Extraordinária não está sendo debatido o meio-ambiente, mas sim o exercício da posse por alguém que não é proprietário, e a prescrição da propriedade por parte do proprietário que não exerceu sobre sua área qualquer dos poderes do domínio.

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul trata as restrições ambientais como relativas a uma seara não debatida na ação declaratória de usucapião, já que são limitações administrativas ao exercício da propriedade, e não cláusulas impeditivas da aquisição do domínio por usucapião. As restrições ambientais, portanto, são discutidas em outro momento, a partir de um procedimento administrativo do município ou do órgão ambiental competente, e não como obstáculos à aquisição da propriedade:

Tribunal de Justiça do RS

Acórdão: Apelação Cível 70015741747

Relator: Des. Guinther Spode

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE USUCAPIÃO. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO. POSSIBILIDADE. RESTRIÇÕES ADMINISTRATIVAS. DESISTÊNCIA. DISCORDÂNCIA. PROSSEGUIMENTO. SUCUMBÊNCIA. **Ainda que determinadas áreas possuam restrições**

**quanto ao uso, por se tratarem de áreas de preservação permanente, possível é a aquisição de domínio pela usucapião. (...) (GRIFO NOSSO)**

Assim, há de se concluir que neste conflito entre as medidas de usucapião e as áreas de APP as questões podem ser divididas em duas, a serem discutidas separadamente: 1) a prescrição aquisitiva da propriedade decorre do simples cumprimento dos requisitos legais (suporte fático) para a declaração da usucapião, fato jurídico que tem existência autônoma, apenas demandando reconhecimento judicial. 2) as restrições administrativas impõem ao proprietário o devido cumprimento da função social e a limitação ao uso da propriedade, a fim de se preservar a floresta de preservação permanente.

## **11 - Usucapião especial urbano, regularização fundiária e as APPs**

A modalidade especial urbana de usucapião, intimamente ligada com a política urbana e de regularização fundiária, como já foi referido no capítulo 9, também é seara de aprofundamento dos conflitos sócio-ambientais nas cidades, já que é notório que nas cidades brasileiras as ocupações irregulares geralmente estão localizadas em Áreas de Preservação Permanente, conforme visto no capítulo 4.

Tamanho é esse reconhecimento pela legislação que a própria resolução nº369 do CONAMA leva isso em conta, conforme acima ressaltado no capítulo 5. Assim, o instituto não se prejudica pelos conflitos, mas, tendo nascido no próprio contexto conflituoso, torna-se importante ferramenta para superá-lo.

A finalidade primeira da usucapião especial como meio de regularização fundiária e urbanística é a segurança da posse<sup>33</sup>. Não faz sentido sanear uma área urbana e investir recursos nela se seus moradores correm o risco de serem despejados, mesmo morando ali há mais de dez ou vinte anos. Por isso, a prioridade é garantir que as pessoas possam continuar a morar no local em que se estabeleceram e criaram vínculos, mediante o reconhecimento de sua propriedade através do tempo de moradia. O próprio Estatuto da Cidade, ao regulamentar a usucapião especial coletiva, em seu art. 10 e seguintes, coloca em primeiro lugar a aquisição por usucapião e a criação do condomínio especial urbano, e depois, ou até concomitantemente, a regularização urbanística, indicando a função primordial que a segurança da posse tem para a regularização urbana.

Os moradores das APPs não devem ser excluídos da abrangência deste instrumento e das conseqüências de regularização fundiária que ele promove. O reconhecimento de sua posse é necessário para que não se opere uma regularização excludente. É importante que eles obtenham o título de propriedade que, em caso de desapropriação e reassentamento, pode lhes permitir indenização e segurança patrimonial mínima, servindo, por exemplo, para permuta ou abatimento na hora de financiar a nova casa ou terreno, em lugar adequado para moradia. É especialmente no sentido da proteção jurídica da posse e da moradia que se deve considerar a pertinência da medida de Usucapião Especial Urbano em áreas de APP, além da própria leitura formal do instrumento.

---

<sup>33</sup> ALFONSIN, Betânia. Obra citada, p.24.

O reassentamento simples e imediato dos moradores das APPs, sem reconhecer sua propriedade mediante usucapião, não melhoraria as já duras condições de desigualdade social. Se os moradores dessas áreas se virem reassentados sem terem reconhecidas suas propriedades, estarão sendo privados da pouca conquista material que tiveram durante a vida. O reconhecimento de sua propriedade serve como reconhecimento do esforço que empreendeu em construir e manter sua moradia; a segurança material que ganha com o título de propriedade lhe permite manter o patrimônio mínimo para conseguir a moradia sem repetir o sacrifício financeiro.

Ora, seria injusto exigir que o morador de APP, geralmente de renda baixa até mesmo em relação à média do bairro em que vive, após anos ou décadas de lutas pela sua posse e sua moradia, fosse obrigado a enfrentar novas privações materiais, para que conquiste um direito fundamental que, vale lembrar, é dever do Estado brasileiro. Fundamentar essa prática unilateral de reassentamento sem indenização de populações carentes das APPs no argumento da preservação do meio-ambiente pode, em muitos contextos, significar apropriar-se de um discurso ambientalista para refinar uma prática de poder excludente.

Mais justo parece ser reconhecer a propriedade desses moradores, conquistada com luta e labuta e, depois, reassentá-los ou regularizar urbanisticamente a área. Por isso, o reconhecimento da usucapião em APPs não contradiz as finalidades sociais do instituto, ao contrário do que possa, à primeira vista, parecer. É claro que a regularização urbanística e ambiental deve ser promovida, mas sempre harmonizando o direito ao meio-ambiente com o direito à moradia.

Juridicamente, a própria natureza da usucapião especial viabiliza esse ponto de vista. Além da ponderação de princípios, que fundamenta, no caso concreto, não a prevalência, mas a antecedência lógica e desejável do direito à moradia sobre o direito ao meio ambiente, a percepção da usucapião como fato jurídico que demanda apenas declaração do juiz faz com que a propriedade surja automaticamente com a verificação dos requisitos legais e, conseqüentemente, o juiz deva declará-la em sentença<sup>34</sup>.

Segue um dos acórdãos sobre usucapião especial em APP:

Apelação cível n. 2002.015401-1, de Itajaí.

Relator: Des. José Volpato de Souza.

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE USUCAPIÃO - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS ESSENCIAIS AO USUCAPIÃO URBANO - COMPROVAÇÃO DE EXISTÊNCIA - TRANSFERÊNCIA DA POSSE - POSSIBILIDADE - SENTENÇA CONFIRMADA - RECURSO DESPROVIDO.

*“Razão não assiste aos apelantes quando suscitam a nulidade da sentença proferida pelo MM. Juiz a quo, sob a argumentação de que contrariou*

---

<sup>34</sup> PONTES DE MIRANDA, Tratado de direito privado, tomo XI, p.

*frontalmente o interesse social coletivo, desconsiderando com isso a carta constitucional, o Código Florestal e as normas municipais.*

*Entretanto, como bem destaca o douto magistrado de primeiro grau, sustentam os apelantes que: "a sentença omitiu ponto acerca da característica de risco do imóvel, fato que a seus entendimentos impedirá o reconhecimento do domínio via usucapião.*

*O litígio instalado está circunscrito à posse do imóvel urbano e assim foi provada nos exatos termos do art. 183 da CF que, em momento algum excepcionou ou ressaltou que o imóvel deveria ser ou não habitável, se localizado ou não em área de risco, etc.*

*Destarte, não há omissão porque os pontos controversos ou pertencentes à ação foram decididos."* (GRIFO NOSSO)

*"Ou seja, o litígio em questão trata exclusivamente da possibilidade de aquisição de imóvel urbano através de usucapião, o que fora muito bem esclarecido na sentença, não sendo objeto desta a discussão acerca da possibilidade ou não de habitação no local. Exclui-se, desta forma, qualquer possibilidade de nulidade de sentença com base nos fatos sustentados."*

Fica bem claro, portanto, que a usucapião especial urbana reitera esse ponto de vista, inclusive jurisprudencialmente. Verificados os requisitos para o suporte fático, a usucapião especial, em suas modalidades individual ou coletiva, há apenas que ser declarada pelo juiz, dando a titularidade do imóvel aos seus moradores, ainda que se localizem em Áreas de Preservação Permanentes.

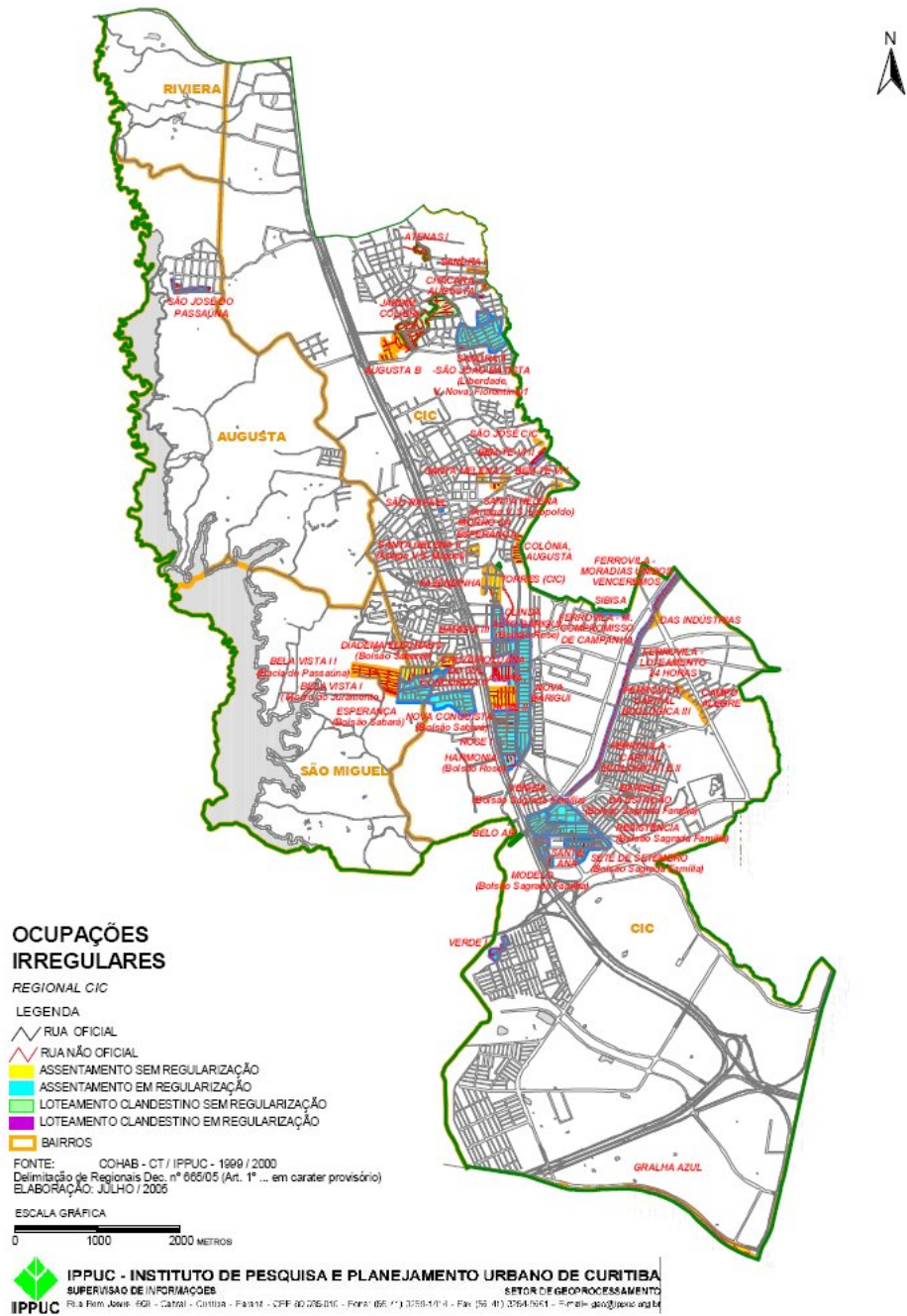
## **12 – O Caso do Sabará: regularização fundiária e sustentabilidade necessária**

O caso apresentado neste trabalho se refere aos assentamento informais da região conhecida como Sabará, uma série de 8 vilas no Bairro Cidade Industrial de Curitiba – CIC, zona oeste de Curitiba. O Bairro CIC foi uma área originalmente delimitada para formar o setor industrial do município, experiência iniciada na década de 1970. Dotada de extensas áreas planas, a região está atualmente povoada por diversos empreendimentos industriais de grande porte. Porém, deve-se ressaltar, desde a sua origem na década de 70, a região do CIC também foi marcada por um crescimento demográfico intenso, especialmente pelas ocupações irregulares de trabalhadores que viveram o “sonho da cidade grande”.

A região da CIC é a região em que se concentra a maior parte das ocupações irregulares de Curitiba. Atualmente, são 30 ocupações apenas nesta região, representando aproximadamente 25% dos domicílios irregulares de todo o município de Curitiba. A COHAB registrou, em 2006, 397 assentamentos informais no Município de Curitiba, resultantes de um planejamento urbano altamente concentrador.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> IPPUC. *Curitiba em Dados*, disponível na Internet, por meio do site: [http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_Pesquisa.asp](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_Pesquisa.asp)



As vilas do Sabará sofreram pelas diversas iniciativas frustradas de regularização fundiária desde o fim da década de 80. A principal destas iniciativas foi da própria Companhia Habitacional do município de Curitiba, que promoveu contratos de “regularização” com os moradores, com prazos de conclusão extensos, superando décadas, de modo que até hoje muitos membros da comunidade pagam mensalmente seus contratos sem ver qualquer perspectiva real de regularização. Já se completam quase 20 anos de um

processo “em regularização”, numa caminhada que parece não ter fim. Esta lentidão no processo promovido pela COHAB ensejou mais um imbróglio para as possibilidades de regularização da área: O Ministério Público Estadual ingressou com uma Ação Civil Pública com a finalidade de anular os contratos promovidos pela companhia com os moradores. O principal fundamento da anulação dos contratos é justamente a não concretização da regularização fundiária desejada.

Diante desta situação, o Projeto Direito e Cidadania, promovido pela ONG Terra de Direitos, juntamente com a Caixa Econômica Federal e com recursos do Ministério das Cidades propôs uma saída para a regularização fundiária destas áreas: A ação de Usucapião Coletivo. O projeto teve início em 2006 e tem executado atividades na comunidade até o presente momento.

A medida de usucapião especial urbano se fundamenta nos novos instrumentos introduzidos desde a constituição e reafirmados pelo Estatuto da Cidade. O Usucapião Especial Urbano e sua modalidade coletiva são medidas de conquista gratuita da propriedade, por meio do exercício contínuo da posse, como explicado anteriormente.

O caráter gratuito desta forma de regularização torna-a muito interessante para a concretização do direito à moradia destas comunidades, além disso, verifica-se que o instrumento se adequa precisamente à condição de irregularidade urbanística destas áreas, permitindo que a regularização seja diversificada em várias frentes, cumprindo-se por meio da medida de Usucapião principalmente a função de regularização da condição fundiária, ou seja, do registro de propriedade da terra. Sendo ainda necessárias as devidas medidas de urbanização e de promoção da sustentabilidade ambiental.

A aplicação desta medida de regularização se fez consoante todos os objetivos desejados na política urbana brasileira, na seara constitucional e nos termos do Estatuto da Cidade, em especial a garantia do direito à moradia, tratado desde 2000 como direito social reconhecido pela constituição. É com a finalidade de se garantir a segurança da posse e o direito à moradia, que o Projeto Direito e Cidadania tem promovido todos os esforços no sentido de incluir todos os moradores da comunidade nesta ação judicial.

Naturalmente que a conquista da moradia digna, desejada nos preceitos constitucionais, ainda está muito distante destes moradores, sendo a conquista da ação de usucapião apenas um dos mais importantes passos neste sentido. Há ainda que se garantir a sustentabilidade ambiental e o pleno acesso aos demais direitos sociais a que estas populações merecem acesso. No presente artigo, nos atemos ao premente conflito entre a conquista da segurança da posse e o equilíbrio ambiental desejado na comunidade e em qualquer lugar.

Não se deve obstar um problema à solução de outro problema. Claro que o desejo sempre é no sentido da solução coordenada, interdisciplinar e integral dos problemas envolvidos na comunidade, porém é fato também que os moradores das vilas do Sabará não possuem ao seu alcance as soluções que poderiam garantir a eles a moradia digna imediatamente. Neste sentido, a conquista imediata da segurança da posse permite que os demais direitos possam ser conquistados com mais liberdade, sem sofrer com o risco de se perder a moradia a cada momento.

É a partir desta concepção que sustentamos, com os fundamentos apresentados nos capítulos anteriores, a possibilidade da medida de usucapião especial urbano em áreas

ambientalmente frágeis, mesmo protegidas por APPs. Isto porque o objetivo essencial desta medida não é a concretização definitiva da moradia digna, que exigiria, em verdade, ações mais ativas do poder público em todas as esferas, mas sim a demarcação da segurança da posse, por meio de um processo de conquista participativa da propriedade coletiva que, mais que o sucesso na ação de usucapião, pode trazer aos moradores a cultura de participação, reivindicação e conquista de direitos que permitirá que eles, futuramente, conquistem a plena moradia, com a garantia dos direitos sociais que possam assegurar a vida digna para a comunidade como um todo.

Veja abaixo a foto aérea das vilas do Sabará:



fonte: Projeto Direito e Cidadania

### **13 – Considerações Finais**

A experiência apresentada neste artigo ainda é um processo em construção. Trata-se da construção teórica e procedimental que está fundamentando o trabalho do Projeto Direito e Cidadania sobre as áreas do Sabará, na Região Industrial de Curitiba.

Do ponto de vista jurídico, os conflitos socioambientais têm se demonstrado nós difíceis de desatar com base nos instrumentos existentes. Em última instância, os problemas se convertem em conflitos de princípios constitucionais fundamentais, de modo que não raro a tomada de atitude em um sentido prejudica seriamente os objetivos esperados no conteúdo integral dos fundamentos constitucionais.

É por conta disto que o tema socioambiental ainda demanda muito desenvolvimento e estudo a fim de que se compreendam todas as nuances de sua condição. Porém, mais do que isso, nosso ordenamento ainda é insuficiente na instrumentalidade das soluções para estes problemas, sendo estas construídas, na maioria das vezes, pela experiência cotidiana e o casuísmos da diversidade de conflitos a que os operadores do direito se deparam. O conteúdo de experiências existentes poderá, assim esperamos, orientar a criação de instrumentos solucionadores destes conflitos. Por ora, nos pautamos em resolver os problemas que são alcançáveis pelos instrumentos existentes, sem, contudo, fazer omissão aos demais, que ainda espera-se ver resolvido. Em resumo, a justificativa da possibilidade de usucapião coletivo envolvendo áreas de preservação permanente não é, em absoluto, uma defesa da supressão das matas ciliares dos rios urbanos ou uma despreocupação com o meio-ambiente, especialmente em tempos de aquecimento global, mas sim a construção de alternativas que possam oferecer garantias mínimas às populações socialmente frágeis, apontando que as soluções de outras searas demandam também atitudes dos governos em todas as esferas, sem as quais não há que se falar em pleno acesso aos direitos sociais.

## **Bibliografia**

ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de políticas públicas: IPPUR: FASE, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

CONAMA. Resolução nº 369/2006.

COSTA, Heloisa Soares de Moura e BRAGA, Tânia Moreira. *Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental*.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Informativo CEI: Demografia*. Belo Horizonte, Abril de 2007.

IPPUC. *Plano de Regularização Fundiária para Áreas de Preservação Permanente*. Curitiba, 2006.

MATA, Luiz Roberto da. *O Estatuto da Cidade à luz do direito ambiental*. In: ROCCO, Rogério e COUTINHO, Ronaldo (org.) *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP & A Editora, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Rio e Janeiro: Editora Borsoi, 3ª edição, 1971. Tomo XI.

SARLET, Ingo Wolfgang, *O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia*.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais*. In: SARMENTO, Daniel (org.) *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.