

# DIREITO DE HABITAÇÃO ÀS CLASSES DE BAIXA RENDA

Alexandrina Sobreira de Moura

## 1. INTRODUÇÃO

Este texto foi elaborado a partir da pesquisa CONFLITOS DE PROPRIEDADE NO GRANDE RECIFE,<sup>1</sup> e da observação dos problemas que envolvem a questão do solo urbano, no Direito Positivo brasileiro, e na prática utilizada para a solução desses conflitos que, em última análise, representam a luta coletiva das camadas de baixa renda pelo seu Direito de Habitação.<sup>2</sup>

Em primeiro lugar, partiremos da realidade. Informaremos sobre a situação legal dos moradores do Recife, tentando caracterizá-los social e juridicamente. É a parte descritiva do nosso texto. Num segundo momento, a partir das estratégias dos equacionamentos dos conflitos, analisaremos a atuação do Poder Executivo, ora como proprietário, ora como parte mediadora dos conflitos, conjugando essa prática à atuação do Poder Judiciário nos casos concretos.

Em seguida, veremos as alternativas comunitárias das classes que marginalizadas economicamente, também o são em face do sistema normativo em vigor.

Finalmente, tentaremos esboçar algumas propostas de reforma legal, propugnando pela prevalência do direito de habitação sobre o direito de propriedade.

## 2. CONFLITOS PÚBLICOS E PRIVADOS

No grande Recife, 74,2% das famílias residem em aglomerados que se implantam à margem dos processos legais, configurando quase sempre casos de invasão do solo. Essas famílias representam 63% dos 2,3 milhões de habitantes da região, com uma área que corresponde a apenas 2,2% do território do Estado de Pernambuco, situado no Nordeste Brasileiro. Percebem uma renda familiar mensal entre 0 e 3 salários mínimos, indicador oficial de que pertencem às camadas da população de baixa renda. Assim dentro do quadro: desordenação espacial, elevada densidade demográfica,<sup>3</sup> falta de infra-estrutura básica social, desemprego, insuficiência dos projetos governamentais para habitação popular, êxodo rural — as invasões de solo passam a integrar o cotidiano da cidade, do Poder Público, da Igreja, do Judiciário, e de quase 180 mil pessoas, em grande maioria, invasores com menos de 5 anos nas áreas invadidas.

Observamos, além disso, que a configuração social desses aglomerados não traz o preconceito difundido de que aqueles moradores são marginais, mendigos. A realidade é outra: são cidadãos, muitos com carteira profissional assinada: marceneiros, pedreiros, lavadeiras, pintores, etc. São pessoas que inicialmente viveram na legalidade, e que com a pauperização crescente, foram forçadas nos últimos 5 anos a invadir. Entretanto, outra situação se apresenta: há moradores antigos (mais de 40 anos) que se polarizaram em terrenos de difícil urbanização, de valor fundiário desprezível, e que só recentemente entraram em conflito com os proprietários: público ou privado. No Recife, área de alagados e mangues, muitos migrantes construíram seu próprio chão: aterrando-o. E com a expansão urbana, estão hoje, em alguns casos, situados em bairros residenciais, com avenidas e próximos ao centro da cidade.

Há pois duas situações distintas caracterizando os conflitos de propriedade e que, por conseguinte, vão interferir na forma de defesa da comunidade, na forma de atuação do Executivo, do Judiciário e também nos acordos que são feitos com os proprietários.

## 3. ASSENTAMENTOS

Dessa forma distinguiremos os assentamentos antigos que estão em conflitos recentes com os proprietários (tecnicamente não deixam de ser invasores) dos assentamentos recentes, resultado das invasões há menos de 5 anos.

### 3.1 Assentamentos Antigos em Solo Particular

Consideramos aqui os migrantes que chegaram de 15 a 40 anos atrás e se estabeleceram em terrenos de particulares. Estes não se consideram *invasores*. A *posse prolongada do imóvel* fundamenta a sua luta contra o proprietário particular, mas fora do Judiciário. Isso se explica pelo fato de que os moradores apesar de, a nível informal intuïrem a posse e o tempo como meio de defesa, nunca se valeram desses elementos (junto ao Judiciário) para regulamentar a sua posse. Neste caso o usucapião poderia ter sido a solução dos moradores, desde que provassem a posse contínua, mansa e pacífica da terra e o prazo de 20 anos de moradia.<sup>4</sup> Noutra hipótese, mais rara, as comunidades poderiam ter-se valido do usucapião breve.<sup>5</sup> Este, contudo, exige a *boa fé* — certeza do possuidor que o objeto lhe pertence e *justo título* — ato translativo que não produziu efeitos.

Ora, é de se considerar que, em 20 anos, as modificações urbanas ocorridas despertam os seus proprietários para reclamarem suas terras. Neste ponto, o crescimento urbano e a especulação imobiliária, não raras vezes com suportes do Estado, vêm fortalecer a causa do particular. E, desta forma, indiretamente expulsar os moradores antigos, que por não terem recorrido ao Judiciário, perderam seu direito de permanência na área. Menos inviável ainda seria a hipótese do usucapião breve. A exigência de um *justo título* retira, de imediato, o direito de ação dos moradores. Estes, dentro da comunidade, compram, doam, locam e sublocam solo e casa como se fossem reais proprietários. Chegam até a "criar" seus próprios títulos translativos de imóveis. Mas não será *justo título* porque o direito oficial exige que este tenha existência real e esteja de conformidade com o direito, admitindo como único vício a falta de qualidade do transmitente. Os moradores que construíram o seu chão não têm título de propriedade. Além do mais, ir a juízo implicaria em gastos com custas e editais, o que é impossível para as famílias de baixa renda. Desse modo, como é de se esperar, nos casos estudados pela pesquisa, e nos demais casos que envolvem moradores antigos em solo particular, não se tem notícia de que estes utilizaram o usucapião para legalizar a sua posse.

Sem nenhuma proteção legal, os moradores vivem anos e anos, até que o proprietário decide retirá-los da área. Estes, se mais influentes, contratam "capangas", chamam a polícia e expulsam-nos. É uma estratégia bastante ousada em face a estes assentamentos, pois dado ao tempo de ocupação, os moradores têm uma organização comunitária consolidada, e uma consciência de que algum "direito" lhes é devido. Exigem provas da titularidade do proprietário. Oferecem resistência física e tentam, a qualquer custo, fazer valer seus títulos: contas de água, luz, coletas pagas à Prefeitura, etc.

Em outra hipótese, o proprietário vai à Justiça e pede reintegração na posse das terras. Por seu turno, os moradores, por si mesmos, contratam advogados particulares,<sup>6</sup> ou se o conflito eclodiu recentemente, recorrem à ajuda da

Igreja. Mais propriamente à Comissão de Justiça e Paz, que tenta, em juízo, levantar argumentos sociais para evitar a expulsão dos posseiros. Além disso, argumentos políticos e negociações com o Governo do Estado e Prefeitura também são tentados.

Estas vias de defesa serão analisadas no item dos assentamentos recentes, pois da mesma forma são conduzidas.

### 3.2 Assentamentos Antigos em Terras Públicas

São inúmeros os aglomerados de baixa renda que no Grande Recife estão radicados em terras pertencentes ao Poder Público. Os imóveis por serem bens públicos, eliminam, de início, a hipótese de os moradores terem se valido do usucapião para regularizar sua posse, pois estes bens não são suscetíveis de usucapião, incluindo-se nesta categoria os terrenos de marinha.

Na realidade, a situação legal dos moradores está sempre indefinida. No Recife, onde há grandes áreas de terrenos de marinha, fala-se na hipótese de terem sido, em grande parte, aforados aos moradores. De fato, a lei permite que a União transfira o domínio útil dos terrenos a um particular, e este, por sua vez, com anuência da União, afore a outrem, e assim por diante.

Entretanto, os moradores nunca chegaram a ser foreiros da União, nem de particulares que lhe tenham transferido o domínio útil. A irregularidade das ocupações em terrenos de marinha é geral. Nada em relação aos moradores está registrado no Serviço de Patrimônio da União. A situação é de plena ilegalidade, cabendo à União o direito de expulsá-los sumariamente, inclusive sem indenização. Ou, obrigá-los a pagar uma taxa anual de ocupação, que não vincula o morador ao solo. Isto é, que não lhe transfere nem a posse, nem a propriedade, apenas regulariza a ocupação.

Os conflitos que envolvem União x moradores se acirram ainda mais porque surgem terceiros, alegando serem proprietários ou foreiros das terras. Os moradores se defendem argumentando que não havia "chão", que foram eles que construíram tudo. Nesse caso, também, o tempo influi na organização comunitária. No decorrer dos anos, são muitas as lutas enfrentadas pela defesa do solo. Ora contra o Poder Público, ora contra os falsos proprietários. Os moradores têm consciência da inutilidade da luta contra os órgãos do Poder Público. Aqui, não é só o caráter da ilegalidade da ocupação que está difundida na comunidade, mas o sentido do *jus imperium* do Estado. Por sua vez, os moradores não se consideram invasores. E mais: alegam que se a terra é da União, deve ser do povo.

As formas de equacionamento dos conflitos, na atualidade, são semelhantes aos casos das invasões recentes que passaremos a abordar mais adiante.

#### 4. INVASÕES RECENTES

No Grande Recife, chega a mais de 60 o número de invasões nos últimos 5 anos, em terrenos *públicos* ou *particulares*. Os invasores, em uma noite, escolhem terrenos e armam os mocambos. Depois, vai chegando mais gente até que o proprietário particular ou o Poder Público tome conhecimento do caso. Daí por diante, várias alternativas surgem para o equacionamento do conflito: no Judiciário ou fora dele. Se fora do Judiciário: no acordo ou na pancada.

Em terras particulares, o proprietário chama a polícia para garantir a demolição dos mocambos. Mas os moradores, em defesa, entrincheiram-se em suas casas, enquanto algum grupo sai para pedir o apoio da Comissão de Justiça e Paz ou do Poder Executivo. Neste momento, se a Comissão de Justiça e Paz chega a tempo, antes da demolição das casas, a via mais comum tem sido a de estabelecimento de acordos. Os proprietários, apesar de se saberem legalmente protegidos, ante as pressões vindas de moradores, Igreja e políticos, aceitam fazer acordo. Deixam os moradores no local mas alugam o solo. Em outros casos, o Poder Público entra como mediador da questão, prometendo a relocação dos invasores para áreas da periferia. Mas por seu turno, a comunidade já criou suas comissões de moradores para discussão das propostas. Reivindicam a sua permanência na área e a posterior legalização do solo ocupado. Nestes casos, os moradores reconhecem a infração contra a propriedade alheia e embora justificando-se pela *necessidade* de moradia, querem estar assegurados pela lei, no seu direito de posse.

Quando os proprietários ingressam no Judiciário, a Comissão de Justiça e Paz é chamada a defender os moradores. O resultado da questão deveria, por lei, ser indiscutivelmente a favor do proprietário: a posse da terra ser-lhe devolvida e os moradores expulsos. No entanto, a defesa dos moradores tem sido feita em dois níveis. O primeiro, de caráter político (utiliza a imprensa, a opinião pública, reforça as reivindicações das associações dos Bairros, faz-se passeatas, apelos ao Poder Público). A outra, a nível do direito processual: os advogados usam de todo os expedientes protelatórios, à espera da solução extrajudicial do conflito: relocar a população ou tentar mais acordos. Nesta tarefa, alguns juizes ajudam a protelar. Vêem-se compelidos a agir *fora* do próprio direito que lhes estabelece prazos para as decisões, a fim de aguardar uma solução que virá de outras autoridades — *fora* do Judiciário. Houve um caso em que, proferida a sentença de Reintegração de Posse pelo juiz, a Comissão de Justiça e Paz entrou com um mandado de segurança “pedindo tratamento diferenciado para os mora-

dores, que se olhasse o aspecto social",<sup>7</sup> defendendo o direito de moradia. Assim, além de conseguir adiar por mais tempo a expulsão dos moradores, conseguiu um precedente no Tribunal de Justiça de Pernambuco: o desembargador concedeu a liminar do mandado de segurança, acatando a argumentação fundada no direito dos moradores à habitação.

Vê-se, pois, que substancialmente os invasores estão à margem do processo legal. E que as técnicas processuais têm um limite. É preciso pois tentar alguma reformulação substancial do direito.

## 5. PODER PÚBLICO E LEGALIZAÇÃO DO SOLO

Não é por falta de instrumentos jurídicos que os moradores dos assentamentos antigos ou recentes estão marginalizados legalmente. Do mesmo modo que não se pode transformar o problema fundiário numa simples questão de polícia, é impossível se reduzir o problema a um nível puramente jurídico. Na verdade, a tendência atual, nos casos estudados em Pernambuco, é de não haver iniciativa do Estado ou Município quanto à legalização da situação dos moradores. Não por falta de projetos e pesquisas junto às comunidades — que são permanentemente estudadas. Mas em consequência de uma estratégia política do Poder Público, que na maior parte dos casos não expulsa, não reloca, nem legaliza. Ao Poder Público interessa mais manter os moradores na dependência de uma decisão sua, ganhando com isto um inestimável poder de negociação, particularmente útil em períodos pré-eleitorais.

De fato, o *favor* concedido aos moradores pode se reverter a qualquer momento numa expulsão. Neste sentido, desde 1929 no Recife, é que os moradores vêm formando associações para a luta em defesa do solo ocupado.

## 6. REFORMAS LEGAIS E DEFESAS COLETIVAS

Têm-se alegado que legalizar a situação dos moradores, tornando-os proprietários de lotes, seria uma forma indireta de expulsá-los da área. Como são na maior parte áreas valorizadas, eles não rejeitariam o alto preço oferecido por terceiros. No entanto, a questão não se resume à transferência dos moradores. Vai mais além. O Estado teria todo interesse em diluir comunidades, e ao mesmo tempo estaria se legitimando a partir da solução "dos lotes individuais". Neste ponto, paradoxalmente, o direito de propriedade privada integraria o discurso governamental para as populações de baixa renda, quando é este mesmo direito de propriedade que os espolia do processo jurídico e econômico.

Atentos a essas nuances, tem-se aberto uma discussão em que o direito à habitação deve ser posto acima do Direito de Propriedade.<sup>8</sup> E a partir desta proposta, reformas possam vir a ser desenvolvidas.

Do ponto de vista processual é preciso que reformas também se estabeleçam privilegiando os aspectos coletivos dos casos de conflitos de propriedade. Assim, poder-se-ia pensar:

- a) em garantir a posse dos moradores durante o conflito judicial
- b) em não considerar revéis os moradores em muitos casos de ações possessórias,
- c) em reformular e organizar a titularidade dos terrenos de marinha
- d) em diminuir o prazo prescricional do usucapião em áreas urbanas.

Assim, cria-se dentro da norma jurídica instrumentos que garantem o direito de habitação às classes de baixa renda, pondo em cheque o direito absoluto de propriedade.

As invasões geram, pois, o conflito, que gera a ilegalidade, que gera a reforma, que gera a legalidade, que gera um direito à habitação, que não tinha entrado na história.

## NOTAS DE REFERÊNCIA

- 1 Trata-se de pesquisa desenvolvida no Mestrado de Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco com recursos FINEP/SEPLAN-UFPE. (1978-1981), e finalizada na Fundação Joaquim Nabuco. Os casos estudados pela pesquisa estão relacionados no Anexo I.
- 2 Oficialmente, são consideradas famílias de baixa renda as que têm uma renda familiar variável de 0 a 3 salários mínimos da região. (*V Plano Diretor – Governo do Estado de Pernambuco – SEPLAN/FIDEM- 1978*).
- 3 O GRANDE RECIFE compreende a capital do Estado e mais 6 municípios: Cabo, Jaboatão, Moreno, Paulista, São Lourenço da Mata e Olinda. A densidade demográfica apenas no Recife e Olinda é de 6.400 habitantes por quilômetro quadrado.

- 4 Art. 550 do Código Civil brasileiro. É uma das formas de aquisição da propriedade pela posse contínua e incontestada pelo prazo de 20 anos, independente de justo título e boa fé.
- 5 Art. 551 do Código Civil brasileiro. Nesta hipótese é exigida a boa fé o justo título. O prazo é de 15 anos se as partes residem em municípios diversos, e de 10 anos se residem no mesmo município.
- 6 A pesquisa constatou um único caso. Na maior parte das vezes a Igreja ou os políticos é que indicam os advogados.
- 7 Mandado de segurança impetrado pelo advogado na Comissão de Justiça e Paz no caso da Vila Skylab.
- 8 Este princípio foi aprovado em assembléia do Seminário sobre solo urbano promovido pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife e pela Comissão Nacional de Justiça e Paz (Recife, novembro de 1981). As propostas b, c, d foram algumas das aprovadas pelo grupo de advogados participantes do seminário.