

# **DESAFIOS DO SERVIÇO LEGAL EM AÇÕES DE USUCAPIÃO COLETIVO NO JUDICIÁRIO PAULISTA - EXPERIÊNCIAS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NA COMUNIDADE DE PARAISÓPOLIS**

## **Rodrigo Ribeiro de Souza**

Advogado orientador do Departamento Jurídico “XI de Agosto”. Graduado em Filosofia e em Direito pela Universidade de São Paulo.

## **Ana Carolina Navarrete; Marco Aurélio Purini Belém; Renata Gomes da Silva; Stacy Natalie Torres da Silva**

Graduandos da Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo- Membros do Grupo de Regularização Fundiária em Paraisópolis. Projeto Aprender com Cultura e Extensão da Universidade de São Paulo.

## **RESUMO**

O artigo visa expor diversos aspectos da atuação do Grupo de Regularização Fundiária da Comunidade de Paraisópolis, bem como os obstáculos enfrentados por este frente ao tratamento dado pelo Poder Judiciário de São Paulo às demandas coletivas. O grupo se identifica como serviço legal inovador, pois, em síntese, é um programa que privilegia experiências com práticas coletivas, não hierarquizadas, dialógicas, multidisciplinares e transformadoras. De acordo com esses pressupostos, distribuíram-se três ações de Usucapião Coletivo, relativas a uma quadra localizada na Comunidade de Paraisópolis, no Município de São Paulo. O trabalho, ao compartilhar as diversas dificuldades enfrentadas, destaca o choque entre as aspirações sociais constitucionalmente garantidas e as barreiras processuais encontradas no Poder Judiciário; desse modo, extraiu-se a exigência de novas formas de lidar com as demandas sociais e objetivando redimensionar o papel da propriedade e de sua proteção.

Essa tensão entre os avanços no direito material e os entraves no direito processual foi reconhecida diante dos problemas das ações como o grande número de autores e réus, a informalidade na transmissão, as deficiências na assistência judiciária (perícia gratuita), o descompasso com processo civil, a atuação conservadora dos operadores do direito, além de todas as dificuldades de uma efetiva participação popular por meios como a Associação de Moradores e o Conselho Gestor. Identificar estes problemas é parte da etapa de sua superação para que os novos instrumentos que ainda não foram acompanhados de novas estruturas no processo civil na Administração Pública ou na atividade legislativa não se tornem, no campo constitucional, mera retórica desprovida de efeitos.

## **INTRODUÇÃO**

Com as inovações trazidas pela Constituição Federal em seus artigos 182 e 183, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) e pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal 13.430/02), estabeleceu-se uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito do município, do direito à cidade, da defesa da função social da propriedade e da democratização da gestão urbana. Este instrumental coloca a gestão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental, a cooperação entre setores sociais, bem como a justa distribuição dos

benefícios e ônus que decorrem do processo de urbanização como os principais objetivos do pleno desenvolvimento da função social da cidade.

Temos claro, contudo, que esses objetivos, na prática, estão submetidos a procedimentos jurídicos subordinados à tradicional preocupação de gerar segurança, identificação e titularidade ao direito de propriedade. Dessa forma, surge um choque entre as aspirações sociais garantidas constitucionalmente e as barreiras processuais encontradas no Poder Judiciário, exigindo um redimensionamento do papel da propriedade, do direito à moradia e da implementação de políticas públicas urbanas.

O presente artigo visa expor diversos aspectos da atuação do “Grupo de Regularização Fundiária em Paraisópolis” e os obstáculos por ele enfrentados frente ao Poder Judiciário ao lidar com demandas coletivas.

## **1. A ATUAÇÃO DO GRUPO**

No ano de 2003, foi assinado um convênio entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e o Centro Acadêmico XI de Agosto da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP), a fim de realizar um projeto-piloto de regularização fundiária em uma quadra localizada na Comunidade de Paraisópolis, periferia da zona sul do município de São Paulo.

Assim, além do existente projeto de urbanização - obrigatório de acordo com o Plano Diretor Estratégico - objetivou-se produzir novos conhecimentos jurídicos e sociais com os estudantes de direito, os quais se envolveriam simultaneamente em ações judiciais e numa aproximação da comunidade. Participam do projeto estudantes de todos os anos da FDUSP, coordenados por um advogado cedido pelo Departamento Jurídico XI de Agosto da FDUSP, entidade estudantil que realiza assistência jurídica gratuita à população carente.

### **1.1. A estruturação filosófica e prática**

O grupo de Regularização Fundiária se identifica como um serviço jurídico inovador<sup>1</sup>, que privilegia a organização popular, bem como, valoriza a apropriação do conhecimento, por parte dos moradores da comunidade, de direitos como cidadãos. É nesta medida que se torna possível a grande parte da população reivindicar tais direitos e, nesse ínterim, resultar numa transformação de tais demandas em importantes políticas públicas.

Dessa forma, o grupo contribui para clarear a dimensão extralegal, permitindo que os interessados analisem criticamente as questões políticas, econômicas e sociais conexas com a atividade jurídica, que permanece amiúde escondida pelo tratamento formalista e excessivamente processual dado aos casos. Não se trata, certamente, de desprezar a estratégia legal, mas sim de utilizar esta via de maneira politizada, de modo a desprivilegiar o tecnicismo, a racionalidade formal e a análise estrutural formalista. Enquanto prática inovadora, o grupo ressalta a necessidade de mecanismos mais flexíveis de defesa dos interesses em questão, a fim de que os demandantes devidamente apreendam seus problemas como “problemas legais” e, além disso, acentua a importância de se viabilizar a discussão dos remédios jurídicos disponíveis - ou mesmo de novos remédios..

---

<sup>1</sup>“expressão que tende a designar o conjunto de entidades voltadas para auxílio jurídico gratuito”. In: LUZ, Vladimir de Carvalho. *Assessoria Jurídica Popular no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Assim como outras Assessorias Jurídicas Universitárias Populares (AJUPs), a busca por um serviço jurídico inovador<sup>2</sup> privilegia as experiências com práticas coletivas, não hierarquizadas, dialógicas, multidisciplinares e transformadoras. A partir desses pressupostos, fez-se uma análise jurídica de Paraisópolis, mais especificadamente junto aos moradores da área usucapienda e, após o convênio com a prefeitura, foram ajuizadas três ações de usucapião coletivo. E pelo comprometimento desafiador de um direito igualitário, reconhece-se através da prática uma incompatibilidade entre as demandas da comunidade e os instrumentos exigidos pelo judiciário. Esta tensão entre os mecanismos será analisada através das experiências acumuladas na atuação do grupo.

## **2. OS MAIORES ENTRAVES À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Abaixo estão descritos os principais desafios encontrados durante todo o processo de regularização fundiária na Comunidade de Paraisópolis, que foi iniciado em 2003 e que ainda se encontra em face incipiente.

### **2.1. O despreparo do nosso Sistema Jurídico em lidar com o Coletivo.**

A dificuldade de lidar com o direito à moradia através de ações de usucapião especial urbano coletivo surge antes mesmo do ajuizamento da ação judicial. Este instrumento, previsto no Estatuto da Cidade em seu art. 10, foi criado para regularizar a situação fundiária de aglomerações da população de baixa renda, em que é difícil realizar a individualização dos imóveis. Ao mesmo tempo em que se trouxe uma grande inovação social, com a possibilidade de inclusão de um grande número de autores e/ou réus, verificaram-se diversas dificuldades a serem enfrentadas, porque o direito processual brasileiro ainda é baseado em concepção liberal de partes individuais na disputa por direitos disponíveis, a despeito da recente evolução da possibilidade de demandas coletivas.

Na atuação judicial, encontram-se sérios obstáculos práticos como a dificuldade no recolhimento de documentos essenciais para a proposição desse tipo especial de ação - por exemplo, a prova documental de que os autores residem na área há mais de 5 (cinco) anos, algo complicado devido à quantidade de pessoas geralmente envolvidas, o que dificulta, também, os próprios atos judiciais; é perceptível, outrossim, a dificuldade na própria mobilização comunitária de um modo geral, que é pressuposto para a participação efetiva no âmbito processual.

A mobilidade dos moradores é outro problema, já que as freqüentes mudanças atrapalham o mapeamento dos moradores das áreas e também complicam o andamento dos processos à medida que a alteração constante dos pólos ativos pode tumultuar o desenvolvimento das ações judiciais, além de dificultar a comprovação de documentos que comprovem a posse há mais de 5 (cinco) anos, requisito legal da prescrição aquisitiva.

Diante de tal experiência, percebeu-se que ao invés de haver simplificação e flexibilização da ação de usucapião ordinário, tendo em vista as condições diferenciadas destas populações, a ação acaba se tornando ainda mais complexa, porque passa a aglutinar as especificidades da ação de usucapião a uma

---

<sup>2</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Assistência Jurídica e realidade social: apontamentos para uma tipologia dos serviços legais in Discutindo Assessoria Popular*. Coleção Seminários, nº15. Rio de Janeiro: FASE, 1991.

multiplicidade de autores e réus, sendo necessários os mesmos documentos, requisitos e procedimentos.

Desse modo, o processo de usucapião coletivo uma sofre grande incongruência, já que sendo ele voltado a áreas em que a individualização é complicada, não é fácil a obtenção de provas individuais da prescrição aquisitiva. Por exemplo, a obtenção de uma simples correspondência com o endereço residencial pode ser dificultada em virtude da numeração desordenada das habitações. Em virtude disso, muitas correspondências acabam sendo centralizadas em um único "endereço".

É, portanto, necessário destacar que, apesar das grandes inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade, a ação de usucapião especial urbano coletivo não tem uma aplicação prática veemente, sendo extremamente semelhante ao usucapião ordinário individual, diferenciando-se, mais substancialmente, em relação ao prazo para a prescrição aquisitiva.

## **2.2. A Questão do Registro de Imóveis**

Na Comunidade de Paraisópolis, assim como em grande parte do Brasil, a transmissão da propriedade se dá de maneira informal, por meio dos chamados "contratos de gaveta", compromissos de compra e venda averbados na matrícula do imóvel ou registrados no cartório de registro civil; apesar de fazerem parte de um grande e complexo sistema de contratos, tais instrumentos não são registrados de maneira definitiva no registro do imóvel. Esta informalidade é causada principalmente por causa dos altos preços cobrados pelos Cartórios de Registro de Imóveis, sendo que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Quer dizer que, mesmo com este aspecto público, não são previstas condições especiais ou isenções de custas para aqueles que comprovadamente são de baixa renda.

Na tentativa de romper com essa lógica, o Estatuto da Cidade previu que a sentença declaratória da ação de usucapião especial urbano serviria como título para registro. Esta é uma previsão relevante, contudo, não soluciona o problema, visto que as próximas transmissões dos imóveis não serão registradas gratuitamente. Justamente ao se considerar isto, provavelmente nem haverá novos registros, o que inclui a área em um ciclo vicioso de constante necessidade de regularização fundiária. Esta falta de isenções gera desvantagens para o possuidor que, apesar de ter comprado o imóvel, não é formalmente proprietário, e para toda a coletividade, que tem um serviço desatualizado, muito distante do plano fático.

## **2.3. Os encaixes do Processo Civil**

O Código de Processo Civil tem mais de 30 anos e, apesar das reformas constantes, ainda traz problemas para processos complexos como o usucapião, em especial o coletivo. Através do Estatuto da Cidade, esta forma de aquisição da propriedade ganhou contornos mais flexíveis e mais adequados à realidade brasileira, saindo daquela situação originada no Código Civil, que trazia muitas limitações, para, talvez, vir a se tornar um processo de maior importância para a construção de cidades menos desiguais.

Apesar de parecer um grande avanço, tal instrumento tem suas restrições, que são originadas principalmente, na falta de conhecimento dos operadores do direito a seu respeito e nas limitações do processo civil tradicional.

Além de suas peculiaridades, o usucapião especial urbano coletivo, assim como outras ações coletivas, sofre com a estruturação liberal do processo, baseada na relação credor-devedor, com o envolvimento de somente duas partes defendendo direitos disponíveis. Apesar disso, o processo civil deve abarcar, atualmente, novos sujeitos que coletivamente tentam englobar as pessoas que estejam na mesma situação, ainda que não estejam completamente identificadas. Órgãos como o Ministério Público, as Defensorias Públicas, Sindicatos e Associações têm tido grande importância figurando no pólo ativo de ações na defesa de direitos difusos e coletivos e em processos que apontam falhas ou omissões na consecução de políticas públicas.

A ilegitimidade ativa é um argumento muito utilizado na tentativa de não prover direitos garantidos. Por conta disso, o Estatuto da Cidade foi expresso ao dispor, em seu artigo 12, III, a legitimidade de Associação de Moradores regularmente constituída, desde que autorizada por seus representados, para atuar como substituta processual. Entretanto, mesmo com a existência desta previsão, sua aceitação ainda deve sofrer com as barreiras criadas pelo Poder Judiciário, tendo em vista a problemática relação deste poder com as ações coletivas. Esta legitimação extraordinária das associações se justifica devido à situação peculiar destas comunidades, que contam com muitas pessoas nas áreas usucapiendas e intensiva mobilidade residencial.

A moradia é ainda, por diversos motivos históricos, tratada como um direito individual; não obstante, ao se considerar o elevado número de pessoas na mesma situação em ocupações irregulares, verifica-se que ajuizar ações coletivas traz benefícios evidentes ao Poder Judiciário, pois pode evitar a sobrecarga com demandas semelhantes e relacionadas. Além disso, tais ações favorecerem a segurança jurídica, criam a possibilidade maior de mobilização entre os moradores - o que os favorece contra problemas como a forte especulação imobiliária e, além disso, trazem mais repercussão e pressão social para a questão das deficiências das políticas públicas urbanas, de uma maneira geral.

Outra inovação trazida pelo Estatuto da Cidade é referente à previsão do rito sumário para as ações de usucapião especial urbano. Entretanto, por envolver diretamente o direito de propriedade - garantia consagrada ainda em nosso ordenamento como absoluta - seu processamento é demorado e burocrático. Seria realmente desejável que a enorme demanda por processos deste tipo pudesse ser resolvida mais rapidamente, mas a mera previsão legal não garante isso. Tal questão é comumente ignorada, observando-se, na prática, o rito ordinário. Além disso, o juiz teria a possibilidade de converter o procedimento de sumário para ordinário na audiência, segundo o diploma processual (art. 277, §4º do Código de Processo Civil).

Outra questão é que há uma grande dificuldade durante a fase citatória, já que os últimos registros na matrícula dos imóveis de que tratam as ações datam de meados da década de 1970, o que gera obstáculos para encontrar os pólos passivos das ações. É importante, nesse sentido, tecer algumas considerações: a ação de usucapião tem natureza declaratória devendo somente declarar um direito já existente com a prova em juízo os requisitos necessários. No entanto, a ação acaba sofrendo de uma burocracia exacerbada e as provas exigidas, muitas vezes, estão acima das possibilidades dos possuidores. Isso leva a questionamentos sobre a imensa burocracia causada pelos entraves do Direito Processual, pois mesmo um terreno abandonado há décadas, tem que ser

submetido a um dos procedimentos mais complexos do ordenamento jurídico para a formalização de uma situação fática evidente.

#### **2.4. A atuação dos Operadores do Direito**

O problema se agrava ainda mais porque a atuação acanhada do Judiciário e a visão conservadora em relação aos problemas sociais parece ser um sério fruto da tradição do que de teorias embasadas cientificamente ou reflexões mais profundas, reflexo da formação antiquada dos juristas, conforme esclarece Edésio Fernandes:

"O olhar da maioria dos juristas e dos juízes ainda é profundamente marcado pelo paradigma civilista, que se encontra materializado nos currículos obsoletos das faculdades de direito no Brasil e nos países latino-americanos, sendo que as decisões judiciais mais comprometidas com outros princípios e valores tendem a ser anuladas por tribunais superiores conservadores."<sup>3</sup>

O Ministério Público, nas ações em que se manifestou, demonstrou um desconhecimento da realidade de uma comunidade de baixa renda: foram requisitadas diversas informações já presentes no processo, além de documentos sem relação direta com a demanda ou sequer "realizáveis" como declarações de imposto de renda, individualização de imóveis comerciais, certidões de casamento/nascimento atualizadas de todos os autores, demonstrativos de índices de violência na área e, ainda, informações sobre a existência de moradores da comunidade que não estejam na ação (sendo que a região de Paraisópolis conta com cerca de 80 mil habitantes!).

Na última ação de usucapião coletivo que foi distribuída, foi requerido, além da declaração de propriedade dos moradores, a inspeção judicial (art. 440 a 443 do Código de Processo Civil), um meio de prova raramente utilizado, mas que pode realizar um exercício interessante de aproximação entre as partes e o judiciário, na medida em que pode contribuir para o juiz entender a realidade em que está intervindo e para os moradores se aproximarem da mítica figura do magistrado; foi requerida, também, a tutela antecipada visando garantir, desde já, maior segurança da posse dos autores, no entanto, os requerimentos foram ignorados.

#### **2.5. As Deficiências na assistência jurídica**

O Brasil tem uma grande deficiência na assistência jurídica à população de baixa renda. A lei que cuida deste assunto (Lei Federal 1060/50) é da década de 50 e parte da concepção, já ultrapassada, de assistência judiciária. A evolução do direito e da sociedade exige que os conflitos sejam resolvidos de forma mais célere e eficiente, surgindo daí a necessidade de outras formas de resolução de conflitos; além do mais, a previsão de isenção de custas processuais não abrange custas extrajudiciais, que são extremamente relevantes para a propositura

---

<sup>3</sup> FERNANDES, Edésio. *A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil*. In FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 10.

de demandas, como a já mencionada matrícula dos imóveis para o usucapião ou mesmo para a prevenção e resolução de conflitos meramente administrativos.

Além disso, a ação de usucapião exige uma perícia realizada por engenheiro civil ou arquiteto e, apesar de estar previsto em lei o pagamento dos honorários de advogados e peritos (art. 3º, inc. V da lei 1.060/50), não são previstos recursos certos e suficientes na lei federal para este pagamento, o que pode prejudicar a efetividade deste direito caso se considere a cobrança de honorários periciais, pois não possibilitar o acesso à perícia gratuita inviabiliza a ação de usucapião. Em decisão sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que o Estado de São Paulo deveria fornecer a perícia através de membros do seu quadro de funcionários. Entendeu-se que, apesar de ser previsto o pagamento em lei, não há recursos destinados e, portanto, não é possível exigir a realização desta perícia gratuitamente. O acórdão chega inclusive a sugerir que os peritos poderiam pedir compensações aos juízes por realizarem estas perícias de forma gratuita - ou com pagamento tardio, apenas ao fim do processo - com a previsão de novas perícias – desta vez pagas – em que ele seria nomeado:

"O art. 3º, V, da Lei n. 1.060/50, assegura a isenção no pagamento dos honorários do perito. Significa, tenho eu, que apenas não constitui uma obrigação prévia da parte assistida pela justiça gratuita o depósito da importância correspondente aos honorários e demais gastos necessários com realização da prova técnica. Mas isso não significa que vá competir ao Estado arcar com o valor correspondente. [...] Lembro que essa situação é muito comum na Justiça Obreira, quando a perícia é postulada pelo empregado reclamante, e nem por isso elas têm deixado de ser realizadas, até porque os profissionais que costumam prestar serviço para os magistrados de 1º grau, que gozam da sua confiança, logram, em compensação, obter ocupação contínua em processos outros, em que recebem devida e antecipadamente pela atividade." <sup>4</sup>

Este problema generalizado foi encontrado em nosso processo: o trabalho do perito foi orçado em R\$ 6.000,00 (seis mil reais) em uma ação e R\$2.000,00 (dois mil reais) em outra; por tratar-se de beneficiários da justiça gratuita, os autores não têm condições de arcar com tal despesa, tendo sido necessário a realização de diversas petições, com esclarecimentos ao juiz para a

---

<sup>4</sup> Ementa: PROCESSUAL CIVIL. PERÍCIA. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. DESPESAS COM A PROVA TÉCNICA DE ENGENHARIA. USUCAPIÃO URBANO. AUSÊNCIA DE COMPLEXIDADE OU CUSTO ELEVADO NA REALIZAÇÃO DA PERÍCIA. POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DIRETA DO TRABALHO PELO ESTADO, EM TAIS CIRCUNSTÂNCIAS. OBRIGAÇÃO DE CUSTEIO DE PERITO AUTÔNOMO AFASTADA. I. A isenção prevista na Lei n. 1.060/50 não obriga o Estado a reembolsar as despesas necessárias à realização da prova pericial requerida pela parte assistida pela Justiça gratuita. I I .Caso, todavia, em que dado ausência de complexidade ou onerosidade da perícia, que não demanda, na espécie, gastos significativos com recursos humanos, materiais ou exames laboratoriais, pode o trabalho ser exercido diretamente por repartição administrativa do próprio ente público, quando necessária mera disponibilização de infra-estrutura já existente, em colaboração com o Poder Judiciário. I I I. Recurso especial conhecido e provido em parte. (Superior Tribunal de Justiça, Quarta Turma, Relator: Aldir Passarinho Junior, Recurso Especial 81.901/SP, j. 07.08.2001)

compreensão da situação. Ora, se são os autores pobres na acepção jurídica do termo, portanto não dispondo de recursos para as despesas processuais sem prejuízo de seu sustento e de sua família, como seria possível efetuar tal pagamento?

Uma das ações ainda não teve resposta judicial. A outra solução foi uma exceção: os honorários foram reduzidos para R\$ 700,00 (setecentos reais) e a perícia será paga pelo Estado. No entanto, a dificuldade em conseguir tal solução mostra o quanto ela é excepcional e o quanto uma sistematização para a realização de perícias complexas gratuitamente é necessário. Enquanto não for realizada uma revisão ou complementação da lei de assistência judiciária a realização de processos de usucapião para a população de baixa renda dependerá da boa vontade de magistrados e das relações dúbias entre estes e os peritos.

## **2.6. A consolidação da Associação de moradores**

Muitos dos problemas decorrentes do processo civil e mesmo nos registros de imóveis podem ser amenizados pela propositura da ação de usucapião por associação de moradores, conforme previsto no Art. 12, III, do Estatuto da Cidade. Esta associação pode agir como substituta processual, ou seja, requerendo direitos em nome de outros. Isto facilitaria, num primeiro momento, a busca de documentos entre os moradores, o pólo ativo da ação não precisaria ser constantemente modificado no processo judicial. Desta maneira, o registro de imóveis seria sempre em nome da associação, mas com a posse garantida ao morador residente e, posteriormente, as alterações do registro de imóveis não precisariam ser realizadas constantemente.

Além disso, a articulação dos moradores permitiria uma maior participação no processo e na própria coletividade, gerando uma maior consciência de seus direitos e maior força oriunda da soma dos esforços individuais na busca de um objetivo comum. Nesse sentido, a união dos moradores numa associação pode dificultar a atuação da especulação imobiliária na obtenção dos terrenos obtidos por meio do usucapião e articular a coletividade na pressão, junto ao poder público, pela implementação de políticas públicas urbanas.

No entanto, o condomínio também pode gerar diversos problemas futuros. Dificilmente, obter a fração ideal de uma propriedade satisfaz os anseios da população que busca a declaração de propriedade. A indefinição da propriedade pode gerar diversas limitações econômicas ou mesmo jurídicas: tem-se um instrumento inovador limitado pela realidade fática, que não encara a propriedade de maneira coletiva. É necessário, portanto, criar mecanismos para incentivar e fortalecer as Associações, fundamentais para auxiliar na resolução de diversos problemas relacionados, principalmente, à pluralidade de autores.

## **CONCLUSÃO**

Diante do exposto, diversas conclusões podem ser depreendidas a partir da experiência do "Grupo de Regularização Fundiária de Paraisópolis" junto ao judiciário paulista. É necessário concluir que os instrumentos introduzidos na ordem jurídico-urbanística após a Constituição Federal de 1988 e, principalmente, após a

edição do Estatuto da Cidade, garantiram diversos avanços no Direito material, tentando dar contornos mais delineados às funções socioambientais da cidade e da propriedade. Entretanto, esses instrumentos encontram uma série de entraves no Direito Processual, na Administração Pública e na cultura jurídica dos operadores do Direito, apoiados por uma tradição extremamente formalista, privatista e liberal do Direito.

Dessa forma, as ações de usucapião coletivo, muitas vezes, nada mais são do que uma multiplicidade de ações individuais. Este posicionamento esvazia de sentido uma luta por uma prática coletivista, visto que a burocracia procedimental das ações é multiplicada muitas vezes, variando de acordo com o número de integrantes dos pólos passivos e ativos. Ao analisarmos essa questão sob um prisma meramente processual, não há simplificação procedimental efetiva nesse tipo de ação coletiva.

No que se refere ao direito registrário, enquanto não se pensar em modos de isentar de custas extrajudiciais a população de baixa renda, as transmissões continuarão a ser informais e os processos de usucapião e adjudicação compulsória resultantes da informalidade tendem a crescer e prejudicar mais ainda a celeridade processual e o bom andamento do Judiciário. É necessária uma mudança na "cultura jurídica" dos operadores do Direito, para que seja menos dogmática, formalista e liberal e mais baseada na realidade social.

Por fim, diagnosticadas essas questões, é preciso concluir que é necessária uma intensa reforma legislativa nos campos do Direito Processual e do Direito Registrário, que, por sua vez, podem influenciar a mudança da cultura jurídica nas Faculdades de Direito e, portanto, na formação dos operadores de Direito. A mudança, entretanto, é difícil porque afeta grupos de pressão extremamente poderosos e organizados.

Atualmente, como a ordem jurídico-urbanística está construída, as ações coletivas não se confirmaram como um incentivo ao trabalho dos serviços legais inovadores, mas sim um óbice aos mesmos. Essa dificuldade apenas prejudica a população residente na área, que deve esperar o longo procedimento judicial, decorrente do próprio abandono do imóvel em questão, ou seja, o ônus da insegurança jurídica acaba recaindo sobre aqueles que buscam dar à propriedade a função social necessária após grande período de inércia dos proprietários.

Fica uma reflexão baseada nas experiências com a ação de usucapião coletivo: Quando se constata que a maioria da população não tem acesso aos meios formais de aquisição da propriedade, verifica-se que a lei já não traz mais segurança jurídica, pois exclui mais do que regula. Se a grande maioria fica à margem do ordenamento, não é hora de rever os ordenamentos e as concepções de propriedade e do direito processual, para que as conquistas do campo constitucional não sejam apenas mera retórica desprovida de efeitos?

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002, 254p.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assistência Jurídica e realidade social: apontamentos para uma tipologia dos serviços legais In *Discutindo Assessoria Popular*. Coleção Seminários, nº15. Rio de Janeiro: FASE, 1991.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-23.

FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Estatuto da Cidade Comentado*. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 17 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. *Extensão ou Comunicação?*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971 pp39-55.

LUZ, Vladimir de Carvalho. *Assessoria Jurídica Popular no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. *A Antecipação da Tutela*. 10ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A universidade no século XXI*. São Paulo: Cortez, 2004.

SAULE Jr, Nelson. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE Jr., Nelson (org.). *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.