



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS III
CENTRO DE HUMANIDADES
CURSO DE DIREITO**

KÁTIA MOREIRA DA SILVA

**O NOVO DIREITO REAL, O DIREITO DE LAJE E A APLICABILIDADE DA LEI Nº
13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017 NAS FAVELAS**

**GUARABIRA – PB
2018**

KÁTIA MOREIRA DA SILVA

**O NOVO DIREITO REAL, O DIREITO DE LAJE E A APLICABILIDADE DA LEI Nº
13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017 NAS FAVELAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Civil.

Orientador: Prof. M.e. Mário Winícius Carneiro Medeiros.

**GUARABIRA – PB
2018**

KÁTIA MOREIRA DA SILVA

**O NOVO DIREITO REAL, O DIREITO DE LAJE E A APLICABILIDADE DA LEI Nº
13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Graduação em Direito da
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.


Área de concentração: Direito Civil.

Aprovada em: 28/11/2018.


BANCA EXAMINADORA



Prof. M.e. Mário Vinícius Carneiro Medeiros (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. M.e. Jossano Mendes de Amorim
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. M.e. Márcio José Alves de Sousa
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586n Silva, Katia Moreira da.
O novo direito real, o direito de laje e aplicabilidade da lei nº 13.465 de 11 julho de 2017 nas favelas [manuscrito] / Katia Moreira da Silva - 2018.
57 p.
Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades, 2018.
"Orientação : Prof. Me. Mário Winícius Carneiro Medeiros, Coordenação do Curso de Direito - CH."
1. Favela. 2. Lei da laje. 3. Dignidade humana. 4. Direito real. I. Título

21. ed CDD 341 481

Dedico este trabalho ao meu Deus, que me ajudou a acreditar quando nem eu mesma acreditei. A Ele toda honra e toda a glória.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me dar forças ante o medo, o cansaço, a incapacidade e a fraqueza, fortalecendo-me com fé.

Aos meus avós Maria Francisca (*in memoriam*) e Santino (*in memoriam*), que sem saberem escrever uma única linha, sem nunca conhecerem um banco escolar, fizeram do cabo de suas enxadas instrumento de sobrevivência, para criarem mulheres fortes e honradas, entre elas minha mãe, que aprendeu com eles o valor da palavra, da dignidade e da coragem para enfrentar todas as adversidades com a cabeça erguida; sou sua descendência, sou seu fruto, só tenho a agradecer por todas as lições que me ensinaram para a vida, muito obrigada por cada palavra de incentivo e de carinho, vocês me deixaram o maior tesouro: o amor.

À minha mãe Antônia agradeço por cada sacrifício, cada palavra, cada lágrima e cada sorriso; você é resiliência e meu amor mais puro, é cada dia recheado de esperança de que “sua nega” possa ser cada dia mais feliz. Obrigada por não desistir de mim, nunca!

Ao meu pai, Manoel (*in memoriam*) agradeço por me dar a vida e lamento sua partida tão precoce de minha vida, sua memória permanece em meu coração.

Às minhas irmãs Márcia e Arica, suas existências me ensinam a ser mais humana, mais fraterna e a respeitar as diferenças, meu amor por vocês é infinito.

A Rodrigo, por me dar o mais precioso dos sentimentos: amor.

Ao meu orientador M.e. Mário Winícius Carneiro Medeiros por ter me guiado com paciência nessa empreitada, ao sr. minha admiração por seu extenso saber, e principalmente por compartilha-lo comigo; sua orientação não se restringe a este trabalho, mas a todas as aulas que ministrou com dedicação e paciência, agradeço de coração tudo o que aprendi para o Direito e para a vida.

Ao corpo docente por nos ajudar a aprender!

Aos colegas que muitas vezes seguraram minha mão e não me deixaram desistir.

Aos meus amigos que oraram por mim e me levaram mais perto da vitória com seu incentivo e suas palavras de ânimo.

A todos minha gratidão.

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Art. 6º)

RESUMO

O presente trabalho discorre sobre a Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, que criou um novo Direito Real, o Direito de Laje, esse novo direito visa, conforme descrito na lei regulamentar práticas já consolidadas em favelas e/ou com contornos semelhantes. Como metodologia para norteamento da pesquisa, baseou-se a presente em uma pesquisa bibliográfica, de cunho qualitativo, utilizando como instrumentos de pesquisa referências bibliográficas, além de pesquisa nos meios eletrônicos e na legislação sobre o assunto visando discorrer acerca do fenômeno da favela. Para fins didáticos buscou-se traçar uma linha histórica acerca da moradia e a da importância desta como elemento indissociável do conceito de dignidade humana, obviamente não sendo o único, mas perfilando-se entre os mais importantes. Em um segundo momento da pesquisa buscou-se delinear a favela como meio de habitação específico da realidade brasileira, suas origens e o seu desenvolvimento no Brasil. Finalmente tem-se a avaliação acerca da Lei 13.465, buscando através do seu processo de criação, promulgação e principais divergências acerca da temática alcançar o principal objetivo da presente pesquisa que é acerca da sua efetiva aplicabilidade tendo em vista a realidade das favelas, em especial as de grande porte, no Brasil. A favela tem sua concepção atrelada à culpabilização de seus moradores pela ocupação desenfreada e da destruição do ambiente onde essas moradias estão instaladas, invertendo a ideia de culpabilização, a presente pesquisa serviu ainda para que pudéssemos olhar com criticidade esses conceitos tão arraigados, demonstrando que estes não são os culpados por esta situação, nem a favela pode ser considerada apenas como um problema social, mas que ela representa uma solução para os desamparados pelo Estado, e que diante de situações ainda mais precárias, encontram nas favelas um espaço de convivência, com regras próprias e que diferente do que apregoa o senso comum, é um lugar crescente, com evolução econômica própria e que não pode mais ser simplesmente ignorada como vem sendo feito em décadas de urbanização do Brasil.

Palavras-chave: Favela. Lei da laje. Dignidade humana.

ABSTRACT

The present work deals with Law 13.465 of July 11, 2017, which created a new Real Law, Laje Law, this new law aims, as described in the law regulate practices already consolidated in favelas and / or with similar contours. As a methodology for guiding the research, it was based on a qualitative bibliographical research, using bibliographical references as well as electronic media research and legislation on the subject, aiming to discuss the phenomenon of the favela. For didactic purposes, we sought to draw a historical line about housing and its importance as an inseparable element of the concept of human dignity, obviously not being the only one, but becoming one of the most important. In a second moment of the research it was tried to delineate the favela like means of habitation specific of the Brazilian reality, its origins and its development in Brazil. Finally, there is the evaluation of Law 13.465, seeking through its process of creation, promulgation and main divergences on the subject to achieve the main objective of the present research that is about its effective applicability in view of the reality of favelas, especially the large ones, in Brazil. The favela has its conception linked to the blame of its inhabitants for the unbridled occupation and the destruction of the environment where these dwellings are installed, inverting the idea of blame, the present research served also so that we could look with criticism at these concepts so ingrained, demonstrating that these are not to blame for this situation, nor can the favela be considered only as a social problem, but that it represents a solution for the abandoned by the State, and that in situations even more precarious, they find in the favelas a space of coexistence, with own rules and that, unlike common sense, is a growing place with its own economic evolution and can no longer be simply ignored as it has been done in decades of urbanization in Brazil.

Keywords: Favela. Slab law. Human dignity.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	9
1 A MORADIA DIGNA COMO EXPRESSÃO DE DIREITO NATURAL HUMANO ..	12
1.1 A IMPORTÂNCIA DA MORADIA PARA O HOMEM ATRAVÉS DOS TEMPOS.	16
1.2 A REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE MORAR DIGNAMENTE – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	23
1.3 DIREITO À MORADIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	26
2 A FAVELA	31
2.1 O FENÔMENO DA FAVELA	32
2.2 DA ATUALIDADE – COMUNIDADE	35
2.3 CAPITALIZAÇÃO E ESPAÇOS DE CONVIVÊNCIA – AUSÊNCIA DO PODER PÚBLICO	37
3 A LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017	40
3.1 A GÊNESE – MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759	40
3.2 A LEI DA LAJE – SUA NATUREZA JURÍDICA	42
3.3. REFLEXÕES SOBRE UM PAÍS CONTINENTAL – A EFETIVIDADE NA APLICAÇÃO DA LEI DA LAJE.....	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS.....	51
ANEXOS	
ANEXO I – Decreto Nº 1187 - de 4 de junho de 1853	53
ANEXO II – Capítulo V – Do Direito Real de Laje	54

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O direito é uma decorrência pessoal da vivência humana em sociedade, e assim como a mesma, ele acompanha suas mudanças através dos tempos. O direito não é uma simples normatização, ele nasce do nosso senso de justiça, um sentimento pessoal que está inerente ao ser humano em suas condutas. Ele se manifesta como necessidade quando acontecem os conflitos; pois nesses momentos tumultuosos temos a necessidade de que os direitos das partes envolvidas sejam analisadas e, de sua aplicação decorra ações que se traduzam em justiça. A normatização pode ser uma decorrência dessa necessidade, mas nem sempre aquilo que é imposto a todos pode realmente ser sinônimo de justiça, embora alcançar esse objetivo seja o espírito de qualquer lei.

Essa constante necessidade faz com que os seres humanos, nas suas sociedades estabeleçam normas de condutas que visem atingir, da maneira mais justa possível – guardadas as características sociais de cada nação – todos os que nela estejam inseridos. Tem-se inclusive, uma preocupação em garantir que todos os seres humanos possam ser atingidos pela justiça em seus direitos considerados mais elementares, para isso, temos o importante documento denominado como Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que influenciou vários outros povos e instituições, como Constituições, declarações futuras como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem até chegarmos a Carta das Nações Unidas, finalizada em 10 de dezembro de 1948.

Toda essa caminhada em prol da busca de direitos sempre foram decorrentes de situações que levavam o ser humano a limites extremos entre a dominação desenfreada e a sevícia de seu semelhante. Cada período negro da história da humanidade resultou em uma comoção social que ansiava pelo respeito ao seu próximo. Dentre os direitos considerados universais resultantes da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH (Nações Unidas, 1948), temos em seu artigo 25 o seguinte:

Artigo 25º - 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, **ao alojamento**, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 13, *grifo nosso*).

Dentro dessa evolução já vimos que há uma preocupação na questão da moradia como um direito humano, uma necessidade para o desenvolvimento de uma vida dentro dos limites do aceitável, para que possa ser considerado um cidadão de plenos direitos. Infelizmente, nem sempre é essa a realidade. Basta sairmos de casa e nos afastarmos do centro e dos bairros residenciais mais nobres que encontraremos seres humanos vivendo em situações muito difíceis, muitos sem moradias, e centenas alojados em locais que não necessariamente podemos considerar como dignos.

Essa precariedade em alojar-se não é um problema recente. O Brasil mesmo sendo um país relativamente novo, já enfrenta desde seu nascedouro problemas com moradias. Sempre imperando a lei do mais forte para ocupar os locais privilegiados. Inicialmente com os primeiros habitantes – que foram massacrados continuamente no processo de colonização – e que hoje ainda sofrem para manter-se nos locais designados a eles por lei – passando para todas as outras classes que não foram favorecidas pelas cortes portuguesas.

Atualmente o nosso estado de direito aponta para uma segurança jurídica fundamentada numa Constituição e legislação afim que, assim como descrito inicialmente, pressupõe o respeito à dignidade humana. A distância entre a teoria e a realidade é visível e encarada como resultado da ordem social capitalista.

A habitação não pode – assim como diversos outros direitos – ser abandonado às forças e desejos do mercado. Haja vista serem reduzidos a mero objeto de consumo, que exclui os que dela não podem apropriar-se. A redução dos problemas sociais a números e/ou dados estatísticos tem levado a nossa sociedade a uma crescente desumanização no tratamento de seus semelhantes.

Diante dessa problemática, em 11 de julho de 2017 temos o estabelecimento da Lei 13.465, que buscou – além de discorrer sobre regularização fundiária, legitimação fundiária, mais outros 28 dispositivos – busca fundar um novo direito, o chamado “direito de laje”, que alteram os artigos 1510 e 1225 do Código Civil.

No desenvolvimento da presente pesquisa, vamos observar alguns aspectos desse novo direito, no entanto, **seu principal objetivo será analisar a real aplicabilidade da Lei da Laje nos espaços denominados de favelas**. Inicialmente buscamos relatar a historicidade da moradia como instrumento de inclusão social no tempo e no espaço; também objetivamos expor os conceitos de favela, de comunidade e aglomerados subnormais. E finalmente concluiremos refletindo acerca dos motivos que deram origem à criação da Lei da Laje.

Partimos do pressuposto que mesmos sendo um fenômeno comum em grandes e até pequenas cidades brasileiras, as favelas obedecem a seus próprios meios organizações, e dessa maneira questionamos será que esses meios organizacionais próprios podem interferir de maneira negativa, impedindo a aplicabilidade dessa lei? E esse foi o norte do trabalho que se segue. Por ser uma lei relativamente jovem, observamos que houve movimentos por parte de institutos que protegem os interesses da sociedade – o Ministério Público Federal e o Movimento dos Sem Terra-MST – para que essa lei fosse declarada inconstitucional. Essa discussão está pormenorizada nas páginas que se seguem e buscam ser um ponto de partida e referência para reflexões mais aprofundadas sobre sua real aplicabilidade.

1 A MORADIA DIGNA COMO EXPRESSÃO DE DIREITO NATURAL HUMANO

Observar ao nosso redor e perceber que temos um teto para nos abrigarmos, com condições de vida que ensejem proteção, descanso, desenvolvimento pessoal e familiar, segurança de posse, habitabilidade, acessibilidade e adequação cultural, peremptoriamente denota que temos uma qualidade de vida muito superior à boa parte da população.

O residir não deve ser um limitador do cidadão – não poder ir e vir ou mesmo ser carente da sua privacidade – mas deve ser um ponto de apoio para que possa desenvolver-se plenamente como cidadão, além de servir como base para o desenvolvimento familiar. Essa realidade nem sempre foi assim, historicamente a necessidade humana de ter o seu lugar de repouso ou abrigo – já é um consenso entre os pesquisadores – desde o período paleolítico.

A relação do homem paleolítico com a caverna, embora não se constituísse uma moradia fixa para ele, era um abrigo e tinha um significado muito grande. Era o lugar de segurança, para onde ia quando estava com fome, para o acasalamento, ou para a guarda de seus instrumentos. Mais do que isso, a caverna foi o primeiro lugar onde praticavam seus rituais e suas artes, impulsos estes que depois também serão motivo de fixação nas cidades (SPOSITO, 2000, p. 12).

Desse modo podemos conceber esse momento como a semente para a geração das futuras cidades. A caverna, dessa maneira, é um lugar de muita importância, pois advém da necessidade do homem de ter local fixo, para que enfim, pudesse haver uma prática mais sistematizada e mais grupal das atividades acima citadas.

Obviamente que este não foi um processo repentino, mas de maneira paulatina temos a humanidade caminhando para este desenvolvimento, isso foi precedido de diversos períodos e de muitos tipos de acontecimentos que vão formando a ideia de habitação em grupo. E da habitação em grupo para a evolução da sociedade em agrupamentos sociais denominados cidades.

Se a "semente" fora lançada durante o paleolítico, é efetivamente no período seguinte, mesolítico, que se realiza a primeira condição necessária para o surgimento das cidades: a existência de um melhor suprimento de alimentos através da domesticação dos animais, e da prática de se reproduzirem os vegetais comestíveis por meio de mudas. Isto se deu há cerca de 15 mil anos e todo esse processo foi muito lento, porque somente três ou quatro mil anos mais tarde essas práticas se sistematizaram, através do plantio e da domesticação de outras plantas com sementes, e da criação de animais em rebanhos (MUNFORD, *apud* SPOSITO, 2000, p. 13).

A busca por uma localidade onde pudesse residir com os seus, para que pudesse nutrir as necessidades de proteção, nutrição – que agora não se baseavam mais nas atividades predatórias, mas na agricultura e criação – além de crescimento familiar que se tornaram minimamente seguras.

Destacamos dentro desse aspecto que o domínio da agricultura e da criação de animais por grupos humanos não pode ser considerado como necessariamente uma cidade, haja vista que alguns pesquisadores como Singer (1977) que coloca como elementos essenciais para o surgimento das cidades dois pontos que são: a fixação do homem à terra e uma organização social mais complexa. Essa complexidade decorre da necessidade de se lidar com situações como excedente alimentar produzido, com a questão da proteção dos grupos contra animais selvagens e de outros grupos nômades, proporcionada por aqueles que não estavam dispostos a dedicar-se às atividades primárias.

Esses são os primeiros passos para que as cidades fossem surgindo, isso porque com a divisão de tarefas – agrícolas e familiares, entre homens e mulheres – vemos que os antigos caçadores, permutavam suas habilidades de força em troca da desobrigação agrícola, podendo dedicar-se à proteção daqueles habitantes.

Com efeito, o caçador desempenhou um papel útil na economia neolítica. Com o seu domínio das armas, com as suas habilidades na caça, protegeria a aldeia contra seus inimigos mais sérios, provavelmente os únicos: o leão, o tigre, o lobo, o aligátor. (...) No decorrer dos séculos, a segurança pode ter feito do aldeão um homem passivo e tímido. (...) Os aldeões acuados submetiam-se, não fosse o protetor mostrar dentes mais feios que os animais contra os quais oferecia proteção. Essa evolução natural de caçador, tornando-se chefe político, provavelmente abriu caminho para sua ulterior subida ao poder (MUNFORD, 1965, p. 15).

Vemos dessa maneira, a modificação das relações sociais influenciando diretamente na segurança e, de maneira decorrente na criação de líderes. Que vão

evoluindo da condição de protetores, para líderes políticos e posteriormente em rei é uma decorrência natural, social e que está documentado, pelo menos no que concerne às primeiras civilizações como Egito e Mesopotâmia, que são consideradas como algumas das primeiras cidades (SPOSITO, 2000, p. 17).

Observe-se que alguns historiadores não colocam na população rural a complexidade suficiente para que esses aglomerados agrícolas sejam consideradas cidades, mas como aldeias. As cidades são os locais para onde são levados os excedentes de produção para que sejam negociados. Assim os produtores produziam o suficiente para as suas necessidades e para as necessidades dos que residiam nas cidades. Isso traz como decorrência o crescimento de novas e mais complexas relações sociais.

A diferenciação dessas aglomerações estão basicamente divididas da seguinte forma: as áreas rurais, predominantemente voltadas para a produção agropecuária são consideradas assentamentos agrícolas, já as áreas para onde todo o excedente é transportado, negociado e escoado – criando novas formas de organização social e econômica – além da fortificação e segurança da população são consideradas as primeiras cidades/civilizações (PINTO, 2014).

Vários autores são unânimes em colocar que as cidades surgem a partir do processo de urbanização, que basicamente consiste na instalação de um grupo de pessoas e que ali passam a desenvolver suas atividades a partir de vários fatores – desenvolvimento tecnológico e industrial, crescimento demográfico, etc. – e que não foi um processo rápido, mas que do período paleolítico, onde foram ensaiados os primeiros passos, ao período mesolítico, onde encontramos as primeiras condições necessárias ao desenvolvimento, há um lapso de mais ou menos quinze mil anos, e só após mais quatro ou cinco mil anos essas práticas se sistematizaram, dando origem aos primeiros conglomerados que poderiam corresponder, ainda que de maneira muito primária, às cidades.

E uma das observações que podemos colocar de todo esse processo é que as cidades predominantemente não estão baseadas nas relações de produção, mas essencialmente delas advém os controles sociais, econômicos e, conseqüentemente, políticos. E a cidade passa a fundamentar-se não por ser o local de produção, porém de dominação. E esse ponto de vista se faz importantíssimo para que possamos entender os processos sociais que descreveremos adiante.

A constituição da cidade é ao mesmo tempo uma inovação na técnica de dominação e na organização da produção. Ambos os aspectos do fato urbano são analiticamente separáveis mas, na realidade, soem ser intrinsecamente interligados. A cidade, antes de mais nada, concentra gente num ponto do espaço. Parte desta gente é constituída por soldados, que representam ponderável potência militar face à população rural esparsamente distribuída pelo território. Além de poder reunir maior número de combatentes, a cidade aumenta sua eficiência profissionalizando-os. Deste modo, a cidade proporciona à classe dominante a possibilidade de ampliar territorialmente seu domínio, até encontrar pela frente um poder armado equivalente, isto é, a esfera de dominação de outra cidade. Assim, a cidade é o modo de organização espacial que permite à classe dominante maximizar a transformação do excedente alimentar, não diretamente consumido por ele, em poder militar e este em dominação política (SINGER, 1977, p. 17).

Esse poderio que a cidade traz aos seus habitantes, também traz diferenciações no tratamento dos que lá estão inseridos. E é a partir dessas diferenciações que temos o surgimento das grandes civilizações e das estratificações sociais que são denotadas no processo de urbanização das cidades.

De acordo com Pinto (2014) as primeiras cidades surgiram às margens dos rios Tigre e Eufrates – atual Iraque - e, são respectivamente Ur e Babilônia, isso por volta de 2500 a.C., temos as cidades com movimentação fluvial e que foram desenvolvendo-se às margens de rios, no Vale do Nilo, como Mênfis e Tebas; além de civilizações como Mohenjodaro, no Vale do Indo; Pequim e Hang-Chou, às margens do vale do Rio Amarelo, na China. Temos como mais forte característica dessas cidades a sua dependência fluvial, haja vista que esses vales e proximidades eram locais de produção mais efetivas devido aos fenômenos de fertilização causados pelas cheias desses grandes rios, que garantiam a fertilidade e conseqüentemente a grande produtividade nessas regiões. Por volta de 500 a.C., temos o surgimento de cidades do chamado Império Asteca, composto de grandes cidades que dominavam a agricultura e os sistemas de irrigação e transporte de água.

A partir desse período há um crescente chamado de ampliação e crescimento das civilizações, conseqüentemente temos o avanço de estratificação social. Construção de impérios, da urbanização e diferenciação entre nobres, plebeus e outras classes – com a construção de castelos, prédios, casas e a urbanização das cidades propriamente dita – e não há como fugir da estratificação existente e denotada nas próprias construções das cidades.

1.1A IMPORTÂNCIA DA MORADIA PARA O HOMEM ATRAVÉS DOS TEMPOS

Com a crescente urbanização, seus efeitos como a diferenciação social passa a reportar-se através de suas construções – palácios, pirâmides, locais de diversão como estádios e templos – demonstravam a qualidade de vida e o tamanho do poderio de cada império a que estivesse associado.

Neste diapasão vemos o crescimento e desenvolvimento urbano como a expressão de um modo de vida de determinada civilização. De acordo com Sposito (2000) um dos melhores exemplos desse desenvolvimento é a expansão do Império Romano, que ao dominar várias outras cidades, vai através de sua expansão promover a integração cultural, social e demográfica entre as cidades.

Em Roma, já há um grande número de construções, que dão sustentação ao poder centralizado, como templos, fóruns e o capitólio, além de outras construções para o uso público, como termas, mercado e circos, e ainda construções para glorificar o poder central, como os mausoléus (SPOSITO, 2000, p. 22).

Denota-se assim que de acordo com a divisão das cidades, assim também era a organização daquela sociedade. De acordo com Sposito (2000) o centro era tido como a mais importante concentração social, onde ficavam as instituições políticas e as chamadas “elites ociosas”, e derredor destes estavam os artífices, e ao redor das cidades os produtores agrícolas, abaixo de todos estes estavam os escravos que viviam em localidades e construções mais desprovidas possíveis.

Conforme descrito por Sposito (2000), Roma em seu apogeu contava com mais de um milhão de habitantes, que viviam em casas individuais de dois andares denominadas de *domus*; ou outros prédios que consistiam em construções coletivas de muitos andares chamados *insulaes*, nessas construções os andares térreos eram destinados aos nobres e lojas, e os superiores para as classes consideradas médias e inferiores. As ruas de Roma eram estreitas, não possuindo coleta de lixo nem iluminação pública. A água que era obtida através dos aquedutos era direcionada para os usos públicos e a rede de esgoto só veio a ser implantada posteriormente – por volta do século IV a.C. – mas só era utilizada para recolher dejetos de edifícios públicos e de alguns *domus*, o resto era despejado pelos escravos, das janelas dos andares superiores dos *insulae* ou jogados em poços negros que eram destinados para esse fim.

De modo geral, o que vemos nesse período é a construção de cidades e que o desenvolvimento dessas cidades ajudaram concomitantemente no desenvolvimento do comércio, das artes, do desenvolvimento técnico da metalurgia; da escrita, sendo esta utilizada para o registro de avanços técnicos, da legislação e do ensino religioso próprios da época.

Com a queda do Império Romano houve a desarticulação da rede urbana, em relação a estrutura que a mesma se dispunha: a proteção ao comércio, a interligação e transporte de mercadorias em grandes distâncias, enfim, houve o desmantelamento de todo um desenvolvimento social, político e urbano que marcaram esse período da Antiguidade sobre a bacia do Mediterrâneo, que compreendia grande parte da Europa, do norte da África e do Oriente Médio.

Inicia-se assim, a Idade Média, com o declínio do comércio na Europa e a interrupção do comércio no Mediterrâneo, desarticulando as cidades, devido às invasões bárbaras, e o crescimento do controle árabe influenciando para um decréscimo cada vez mais acentuado das cidades europeias e empurrando cada vez mais a população para as regiões agrícolas, fazendo emergir como um forte traço desse período o modo de produção feudal.

Como está o meio de vida e habitação para as pessoas nesse período? Ora, sabemos que no modo feudal a temos a agricultura quase como um pilar central e que ao redor desta, encontra-se toda a base de poder. Os senhores feudais tinham que lidar com a quase que extinção do mercado a que os excedentes de produção eram levados e passaram ter que concentrar sua atenção na posse, produção e manutenção dos seus latifúndios.

Nesta perspectiva, a nova economia quase exclusivamente agrícola, e assentada territorialmente no feudo, tem sua produção realizada com base na instituição social da servidão, facilitada pela condição de não-proprietários, e portanto de servos, da maior parte da população camponesa (SPOSITO, 2000, p. 27).

Ora, neste período portanto, temos toda a propriedade concentrada nas mãos de algumas famílias e as cidades, até então desenvolvidas sofrem um retrocesso. O direito de propriedade concentra-se nas mãos de senhores feudais, que por sua vez constituem a nova sociedade em dois pilares: o feudo e a servidão. A servidão iria abarcar todos os que estivessem a serviço do dono da terra, ou seja, se tornaram servos do senhor feudal.

As cidades, até então consideradas como grandes centros, viram sua população cair e apenas os artífices e alguns tipos de profissões essenciais permaneciam nas cidades. De acordo com Araújo (2000) essa forma de organização fragmentou a Europa em diversos feudos que acabaram por causar um refluxo no desenvolvimento das cidades.

Durante a Idade Média na Europa, uma cidade era tanto uma entidade político-administrativa como um agrupamento de casas. Morar nas cidades passou a ser considerada um ato de liberdade, em relação às obrigações rurais para o Senhor e para a comunidade feudal à época (ARAÚJO, 2006, p. 3).

A Igreja colaborava para a manutenção desse estado de coisas haja vista:

A nível do ideológico, a Igreja garantiu a sustentação do modo de produção, ao defender os ideais de pobreza e da terra como dádiva de Deus para o trabalho, e ao proibir a usura (cobrança de juros sobre empréstimos em dinheiro) (SPOSITO, 2000, p. 27).

Vemos assim a propriedade como um valor essencialmente de poucos – os senhores feudais e dos nobres. Restando ao povo ser reduzido e comportar-se com uma condição comparável à de escravos. Ressalte-se o fato de que o senhor feudal – devidamente corroborado pela autoridade eclesiástica – ter amplos poderes sobre aqueles que se encontravam em seus feudos.

A habitação era diferenciada para os nobres e senhores feudais, restando aos demais o consentimento para habitar da maneira mais despojada possível nesses grandes latifúndios. Tais latifúndios eram unidos apenas pelo regime monarquista que consolida o agrupamento dos feudos.

Em outras regiões do Velho Mundo, a realidade não era exatamente a mesma, pois, de acordo com Pinto (2014, p. 5):

A ruralização da região teve como consequência a descentralização política e a diminuição drástica do comércio existente. Porém, em outras regiões, algumas cidades mantiveram um papel de relevo. Constantinopla (Bizâncio) era a capital do Império Romano do Oriente e substituiu Roma em importância e desenvolvimento, tornando-se centro comercial e urbano da Europa, convergindo para ela caravanas de diversas regiões. Na América pré-colombiana, podemos destacar as cidades de Cuzco e Machu Picchu, no Peru e a antiga cidade de Tenochtitlan, onde hoje se localiza a cidade do México.

Como principal base urbanística desse período contamos com dois tipos de aglomerados: as cidades e os burgos. As cidades eram a expressão do domínio religioso exercido na época – que foi um dos mais fortes, haja vista a Igreja Católica ter poder de governar juntamente com os reis – ficando as cidades tidas como centros de administração eclesiástica, tendo seu poder exercido de maneira pontual na região onde estava estabelecida. Não possuíam um comércio forte e praticamente subsistiam em razão dos tributos cobrados aos latifundiários daquela região para os bispos e abades destas (SPOSITO, 2000), já os burgos eram assim dispostos:

Os burgos, pontos fortificados, cercados por muralhas e rodeados por fossos, eram construídos sob as ordens dos senhores ou príncipes feudais, com o objetivo de servir de refúgio a eles e seus servos, e armazenamento de animais e alimentos, em caso de perigo. Abrigavam também, geralmente, uma igreja (SPOSITO, 2000, p. 28).

Podemos observar nesse período importantes pontos: o surgimento, crescimento e ampliação da urbanização através da comunicação intermunicipal promovida através das conquistas do Império Romano; o declínio desse império, e conseqüentemente, a queda de toda essa evolução urbanística; a emergência de um novo tipo de acomodação social, com a polarização nos feudos, e no regime monárquico e eclesiástico como marca de dominação. Entretanto, a evolução do fenômeno capitalista vem modificar toda essa situação, como veremos mais adiante.

Antes, cabe ressaltar que fisicamente as cidades desse período apresentavam um formato arredondado, limitadas por muros e com planos principais mais altos centralizados no castelo e uma igreja. Assim, o posicionamento do templo, da sede do poder, representado pelo castelo e do mercado, seguem o traçado que havia sido instituído desde a Grécia Antiga: todas as vias principais – estreitas e tortuosas – apontavam para estes pontos centrais e no núcleo central contava no máximo com uma praça aberta como podemos observar na figura 1, adiante disposta.

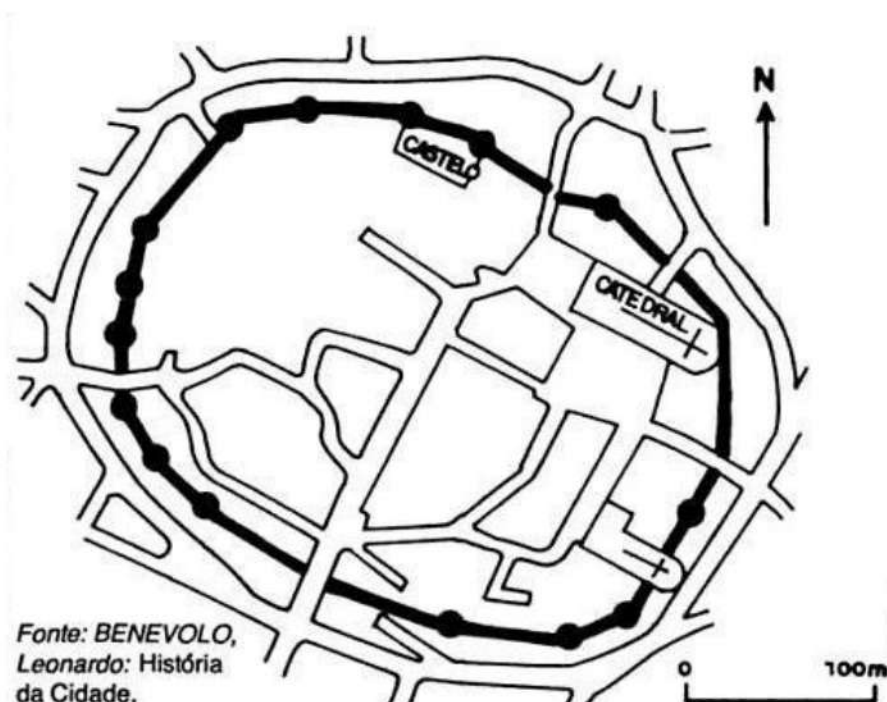


Figura 01 – Planta de Senlis Gália nos muros dos Séculos III e IV
 Fonte: SPOSITO, 2000, p. 29.

Mesmo diante dessa regressão no processo de urbanização, o comércio ainda que muito prejudicado com o declínio das cidades, os mercadores não puderam prescindir de sua atuação – que era exatamente comerciar entre os feudos – tiveram que, diante da parca proteção intrafeudos, tiveram que buscar abrigos seguros e estes buscavam comerciar com os burgos localizados ao longo dos caminhos e dos rios. E no decorrer dos séculos X e XI houve a reabertura dos portos europeus sob o domínio árabe. E, no fim do período medieval essa busca pelo comércio já não pode ser contida nesses muros e houve o que foi chamado de *foris-burgus*, ou arrabalde das fortalezas, e dessas novas construções surgiram muitas cidades (*Idem ibidem*). Essas novas cidades tinham como principal base econômica o comércio e o artesanato.

Houve um adensamento das construções para abrigar seus grandes comerciantes, artífices e predomínio do comércio como atividade econômica urbana. Esse crescimento permitiu a criação de condições para o sistema econômico capitalista e gradativo enfraquecimento do sistema feudal.

Com a ampliação do capital encontramos os mercadores buscando o lucro e valorizando a produção artesanal em escala, no interior da Europa, as cidades volta a crescer e desenvolver-se, agora partindo dos *foris-burgus* e passando a cada vez mais

provocar um crescimento da necessidade de mão de obra especializada para o crescimento da produção e manufatura dos itens comercializados.

A concorrência estava estabelecida. E aconteceu uma expansão da manufatura, estimulada pelo fato de que o ciclo da produção de uma mercadoria não estava restrito à capacidade e domínio técnico de um artesão especializado sob os regulamentos de monopólio separativista, mas estava compartimentado, na medida em que os novos artesãos, sem especialização maior e sob o controle do capital comercial, ocupavam-se de partes da produção (SPOSITO, 2000, p. 37).

Essas foram as bases para a produção capitalista, aliando-se a este quadro temos a aliança entre os reis, comerciantes e burgueses, dando origem a expansão de maneira cada vez mais acentuada do comércio e o início das grandes descobertas marítimas.

Essa expansão permitiu a extensão de processos coloniais e as bases para a ampliação dos novos mercados capitalistas. À medida em que o mundo capitalista se desenvolvia, as colônias também passavam a ser pontos essenciais para essa expansão. Durante todo esse período e por volta do século XVI, cada colônia que ia se estabelecendo ia desenvolvendo sua própria economia, claro que de maneira inicial como fonte de escoamento de produção e de fornecedora de riquezas para seu reino de origem.

As cidades passaram dessa maneira a serem pontos de sustentação de uma nova ordem social, política e econômica, passando o desenvolvimento comercial, científico e artístico não depender da produção agrícola ou do da proteção dos grandes latifundiários. Esse período conhecido como Renascimento antecede o desenvolvimento industrial que se dará mais adiante. Nesse ponto, as cidades em si serão o símbolo do desenvolvimento. Nas cidades é impresso todo o primor de uma geração nos séculos que seguem, suas construções, a produção científica, artística e cultural refletirão a busca da perfeição e do belo por todos os meios. Entretanto, esse crescimento traz consequências urbanísticas importantes ao longo do tempo com o desenvolvimento de cidades mais luxuosas e mais elaboradas.

Nesses centros, prospera o artesanato, produção bem distinta da agricultura. As cidades apoiam as comunidades camponesas e a libertação dos camponeses, não sem se aproveitarem disso em seu próprio benefício. Em suma, são centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos). A própria cidade é uma *obra*, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos *produtos*. Com efeito, a obra é valor de uso e o produto é o valor de troca (LEFÉBVRE, 1969, p. 77).

Ao longo do tempo vemos a busca por acumulação e capital crescer de maneira assustadora. O capitalismo vai expandido e “a descoberta de ouro e prata na América, a extirpação, escravização e sepultamento nas minas, da produção nativa, o início da conquista e saque das índias Orientais” contemos ainda com a “a transformação da África num campo para a caça comercial aos negros, (...) constituem o principal impulso da acumulação primitiva” (MARX, 1974, p. 174).

Na Inglaterra vemos o crescimento desenfreado nas cidades e essas passam a expandir-se, expulsando os camponeses e trazendo-os para a cidades, proletarizando-os.

Com a continuidade do processo de urbanização, a cidade se transforma de diversas formas: setores urbanos se especializam; as vias de comunicação se tornam mais racionais; criam-se novos órgãos administrativos; implantam-se indústrias gradativamente na periferia do núcleo urbano original e modificam-lhe a feição; classes médias e operárias que, pela limitação da oferta existente em habitação, passam a alojar-se em subúrbios e mesmo em favelas; e, sobretudo, a cidade deixa de ser uma entidade espacial bem delimitada (BARDINE, 2004, p. 02).

Assim, com a Revolução Industrial no século XX, associado à centralização do poder no Estado, leva à urbanização de vastos espaços territoriais, e ao Estado também perpassa o dever de criação de políticas urbanísticas e visando encontrar soluções para os problemas habitacionais, sanitários e de deslocamento, haja vista que estes são os principais causadores dos grandes distúrbios sociais característicos das grandes cidades.

1.2 A REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE MORAR DIGNAMENTE – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A propriedade com as profundas mudanças trazidas com a revolução industrial também vem ter suas próprias mudanças. Com o crescimento das indústrias, a necessidade de mão de obra atrai para as cidades os cidadãos que antes estavam acomodados nas áreas rurais. A Inglaterra é um dos exemplos mais nítidos de crescimento populacional urbano, que de cidade com supremacia comercial, se torna uma cidade de compleição industrial. Seus novos moradores, diferente da vida que levavam no campo, agora precisam consumir diversos artigos que não possuem mais tempo, nem artesãos para fabricá-los. Então todo esse processo não apenas mudou a cidade, mas se tornou o próprio modelo de cidade a ser reproduzido em diversas partes do mundo (SPOSITO, 2000).

Ainda de acordo com essa realidade, nas cidades, o centro sempre se caracteriza como sendo uma área central e que nucleava o desenvolvimento, e o espaço ao seu redor recebia uma nova denominação: a periferia. Dentro desses espaços as classes ricas faziam surgir bairros luxuosos e distantes do aglomerado das populações trabalhadoras. E assim, pouco a pouco as cidades foram se tornando cada vez mais densas, e o próprio Estado, dentro desse desenvolvimento, não mais interferia – a não ser para ampliar a questão de acessos, transportes e escoamento de produção – e, em algumas situações, o próprio Estado compactuava com a produção cada vez mais produtiva e capitalista de desenvolvimento dos espaços urbanos, pois:

Contribuiu para este crescimento das cidades, que denotava uma desordem muito grande na paisagem e na malha urbana, o fato de que houve um abandono das formas de controle público sobre o espaço construído. O Estado não elaborava mais planos, nem regulamentos, e nem fiscalizava as formas pelas quais a cidade vinha sendo produzida. Ele próprio passou a ser um especulador, vendendo muitos terrenos públicos para pagar suas dívidas. A classe dominante aproveitou para realizar seus investimentos imobiliários (SPOSITO, 2000, p. 56).

Podemos assim dizer que o liberalismo que marcou fortemente o desenvolvimento das cidades nos meados do século XIX, com o modo de produção valorando a busca desenfreada pelo livre capital, marcou a maioria das cidades, originando os grandes problemas de moradia, de distribuição de espaços e de renda,

e podemos afirmar que não eram assim, problemas da cidade, mas eram o resultado do modo de produção se manifestando naqueles espaços urbanos.

O modo de produção veio influenciar, inclusive, no próprio conceito de propriedade. Onde este conceito passa a destacar a utilização social da propriedade, em razão do bem comum, ou podemos dizer, da coletividade. Vejamos:

De fato, a partir da revolução industrial, a atividade econômica passou a exigir a aplicação de somas vultosas de capital, circunstância que coloca a sociedade por ações em posição de destaque como instrumento de captação de recursos para alavancagem da produção. Por essa forma, fraciona-se a propriedade da empresa, que passa a ser atribuída a um certo número de acionistas e é expressa em títulos facilmente transferíveis; aí, a propriedade não mais recai sobre a coisa, na sua expressão material, mas passa a ter como objeto valores mobiliários, que exprimem o patrimônio da empresa, tornando-se irrelevante a posse direta sobre os bens integrantes do ativo da empresa, pois o poder de disposição do proprietário passou a ter como objeto a ação, que corresponde a uma fração do capital, e não mais os bens que constituem esse capital; os poderes de gestão direta sobre esses bens são atribuídos a administradores, enquanto os acionistas só podem influir na administração da empresa por força de deliberações da assembleia geral ou através de um conselho de administração; assim, os gestores é que exercerão os poderes típicos do proprietário, estando reservado aos acionistas o proveito econômico da atividade empresarial, por meio da percepção de dividendos (CHALHUB, 2003, p. 305).

E assim de acordo com Chalhuh (2003), temos uma mudança no sentido de propriedade, ela não está configurada não apenas na posse de alguma coisa, mas está agora interligada ao sentido de crédito, e podemos dizer mais ainda, está também ligada ao sentido de posse para uso.

Assim sendo, não temos apenas a propriedade apenas como a detenção de algo, mas sua ideia está atrelada ao sentido de uso – ou função – e de crédito, que abre um amplo leque de possibilidades de exploração por parte de quem a detém.

Esses novos contornos das relações sociais e econômicas vão revestindo a propriedade de configuração cada vez mais complexa, a partir da qual, sua regulamentação há de se diversificar, segundo distintas situações proprietárias, como, por exemplo, a exploração de terras para fins agrícolas ou o uso e ocupação do solo urbano, a utilização de recursos tecnológicos, as atividades desenvolvidas no mercado de capitais, entre outras situações merecedoras de tutela (CHALHUB, 2003, p. 305).

Mesmo com essa nova conceituação trazida pelo espaço capitalista aos meios sociais, esse modo não atingiu de maneira igualitária todos os países. A distribuição dos espaços foram seguindo essa direção nos países que considerados centrais, o que não quer dizer que isso tenha ocorrido em todos os países. Deve-se ao fato de que países como Inglaterra, França e Estados Unidos, temos a dominação capitalista nas formas de produção e desenvolvimento, porém, com franco desenvolvimento da ideia de propriedade perpassando por uso ou função,

(...) na América Latina ou em Portugal (para citar um exemplo europeu e não se cair na confusão ideológica de identificar nível de desenvolvimento com áreas geográficas e reforçar nos dias de hoje o determinismo geográfico), a economia ainda se apoiava em ramos fracamente capitalizados, como por exemplo a agricultura, não tendo ainda ocorrido uma subordinação de todas as relações de trabalho ao capital (SPOSITO, 2000, p. 62).

Ampliando um pouco mais esse conceito temos a função social que a propriedade deve ter. Onde o direito não pode ser baseado apenas na apropriação desse ou daquele bem, uma sociedade mais avançada segundo Chalhub (2003) não está na supressão de poderes referentes a uma propriedade, mas está associada com uma ideia ainda mais ampla: onde tanto a propriedade privada quanto a estatal, como estão inseridas em um contexto social, deve atender as necessidade da sociedade em que esteja inserida.

De acordo com essa visão, entendemos que o direito de propriedade, está destinada a compatibilizar os direitos de seu detentor com o bem comum social, e assim, através de situações delimitadoras das propriedades, temos um rol de finalidades, as quais estas devem atender, para que através da geração de obrigações e deveres as propriedades possam atender a esses anseios sociais comuns. Entretanto, nem sempre essa tem sido a real aplicação por parte das sociedades capitalistas.

Ainda assim, esses conceitos ainda estavam atrelados a entidades como o Estado e os grandes detentores de latifúndios ou espaços industriais. Podemos dizer que nesse sentido há um progresso, haja vista poder colocar como essa ideia pode desenvolver muito mais o espaço urbano, haja vista o desenvolvimento de ações que permitissem a implantação de saneamento básico, desenvolvimento de ações voltadas para saúde pública, planejamento das cidades e desenvolvimento das malhas ferroviárias, marítimas e terrestres; atingindo a todos os que estão nos

espaços de desenvolvimento, e colocando as cidades que estão dentro desse rol, modelos de desenvolvimento, em detrimento das que apenas ainda colocavam na busca da exploração desenfreada do lucro de uma classe dominante.

Tais modelos econômicos de desenvolvimento ainda são muito comuns em países subdesenvolvidos, afetando diretamente a distribuição espacial das cidades entre os moradores e com comprovada desigualdade de acesso a uma moradia digna, que atenda ao mínimo da dignidade humana.

1.3 DIREITO À MORADIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Como já visto anteriormente, países como Portugal, apesar de estarem dentro de uma área geográfica aproximada dos países industrialmente desenvolvidos, ainda assim não haviam relacionado seus conceitos de propriedades a uma noção de função social da posse. Estando ainda o conceito da função muito mais ligados à propriedade na sua mais elementar acepção: posse.

E é de Portugal que advém nossas raízes de colonização, criação, desenvolvimento e modelo de desenvolvimento espacial-social. E, como consequência, no Brasil, temos toda a influência desse país. Podemos dizer que a origem da propriedade no Brasil está literalmente atrelada ao seu descobrimento, haja vista a divisão de seu território entre os representantes da Coroa Portuguesa. De acordo com Lima (1954, p. 11): “As terras do Brasil estavam sob a jurisdição eclesiástica da Ordem de Cristo, e lhe eram tributárias, sujeitas ao pagamento do dízimo para propagação da fé”; e o grão-mestre dessa ordem era o rei de Portugal.

Essa distribuição de terras se dá pelo regime de concessão denominado sesmarias, e segundo vários autores esse sistema de regulação da distribuição de propriedades se dá não apenas para resolver o problema de acesso à terra e ao seu cultivo, mas também, ao próprio controle e regulação da colonização, outrossim, essa distribuição de terras aos pleiteantes se dava segundo critérios de capacidade para o cultivo das mesmas.

Eram sesmeiros, no Brasil, os governantes, os donatários e os capitães-mores, mas a doação de terras dependia de confirmação régia, o que limitava a muitos homens livres a possibilidade de conseguir a sua propriedade regular. A propriedade da terra permeava instrumento complexo em que toda a engrenagem se apoiava no rei, a peça central do sistema (MOTTA, 1998, *apud* CORRÊA, 2002, p. 216).

Claro que diante de um país de dimensões continentais, essa não foi a realidade, haja vista haver uma grande distância entre o que está estabelecido legalmente e os fatos na vida diária dos colonos. Pode-se afirmar que o regime de concessão não foi o único no Brasil, mas, a apropriação de terras se deu principalmente pela ocupação:

Sabe-se, contudo, que não vigoraram os critérios legais das Ordenações e que as cartas régias de doações eram apenas um dos critérios, justamente o mais conhecido. Como o critério legal não era observado, o processo de apropriação acabou se legitimando por usurpação. As diversas cartas régias que concediam doações de terras aos índios não eram observadas, o que bem demonstra que o patrimônio estatal, mesmo quando se revestia dos meios legais, não podia ser respeitado (AMORIN, 1975, p. 71, *apud* CORRÊA, 2002, p. 215).

Temos assim, na realidade todo um arcabouço legal, que não foi respeitado, mas que segue demonstrando uma grande dissociação entre as pretensões da coroa e a realidade da colonização. Isso demonstra que a polarização no sesmeiro em relação à propriedade não se deu, de maneira alguma, como colocado no papel.

Já em 1843, com a instalação do regime cartorial no Brasil, há a promulgação da Lei Orçamentaria nº 317, onde, no seu Art. 35 cria o Registro de Hipoteca, lei regulamentada pelo Decreto 842, de 14 de novembro de 1846, viabilizando uma relação de crédito entre os fazendeiros, registrando-se apenas a hipoteca das terras, permitindo que as mesmas fossem utilizadas como garantia de crédito entre as transações (LIMA, 1954).

Em 1850, há a promulgação da chamada Lei de Terras, que foi a Lei nº 601, de 18 de setembro, e já demonstrava alguma regulamentação de cunho registral, onde podemos destacar de maneira ampla o escopo de dividir e descrever as terras devolutas, diferenciando-as das privadas, além de registrar as terras já possuídas, inclusive, propondo ao governo a fórmula para a revalidação de títulos e legitimação destes, conforme se observa no Art. 11 da referida lei:

“Art. 11. Os posseiros serão obrigados a tirar títulos dos terrenos que ficarem lhe pertencendo por efeito desta Lei, e sem eles não poderão hypothecar os mesmos terrenos, nem aliená-los por qualquer modo”. Esses registros eram denominados Registros Paroquiais de Terra (sic) (MOTTA, 1998, *apud* CORRÊA, 2002, p. 216).

Também é importante colocar que nesse período o iniciante sistema cartorial baseava-se em um critério de status denominado de “titular do direito”, onde as relações pessoais eram um dos critérios para o reconhecimento do direito à posse de terras. Seguindo neste diapasão os conhecidos como barões do café tinham mais chances de registrar seus domínios de maneira legal que outros, que não gozavam de seu poderio econômico e status social (LIMA, 1954).

Já em 1864 há uma ampliação das funções do Cartório de Registro de Hipoteca, com a promulgação da Lei 1.237, de 24 de setembro. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto 3.453, de 23 de abril de 1865, e este por sua vez foi modificado pelos Decretos 169-A, de 19 de janeiro, e 370 de maio de 1880, passando o cartório a ser designado Cartório de Registro Geral e Hipoteca. Nessa regulação, podemos destacar a admissão do registro da transcrição dos títulos de transmissão dos imóveis por atos *inter vivos* e constituição de ônus reais, embora de maneira facultativa (CORRÊA, 2012).

Após a promulgação do Código Civil em 1917, há a plena positivação da obrigatoriedade do registro como forma de aquisição de propriedade imóvel nos negócios jurídicos. Em 1924, tem-se o Decreto legislativo 48.277 que reorganiza os registros públicos instituídos pelo Código Civil, que foi por sua vez, regulamentado pelo Decreto 18.542, de 24 de dezembro de 1928, sendo promulgado pelo Decreto 4.857, de 9 de novembro de 1939, que dispõe sobre a execução dos serviços referentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil.

Podemos afirmar que, nos meados finais do século XIX, o Brasil estava em um período histórico onde a questão da moradia já era, podemos dizer, sintomatizada: após a abolição da escravidão em 1888, não havia qualquer prática executiva pública que visasse um espaço de moradia digno a quem estava agora, ingressando na sociedade de maneira formal como recém liberto, essa situação criou um sistema exclusivo que impelia essas pessoas a buscarem nas modalidades precárias de habitação – cortiços e favelas – a única maneira de habitação e sobrevivência. Eles não possuíam qualquer possibilidade material de adquirir esse direito imediatamente, prejudicando a sua inserção social, não havendo qualquer amparo ou tutela legal a essa parcela da população.

Para maior explicitação de como essas desigualdades são produzidas, utilizou-se como referências os três institutos mais conhecidos no discurso jurídico para execução de acesso do direito de moradia a segmentos pobres da população e que podem, ainda que teoricamente, dar origem ao direito da propriedade: usucapião coletiva, direito de superfície e legitimação da posse (CORRÊA, 2012, p. 221).

A usucapião consiste no modo de apropriação da propriedade, ou de outro direito real, através de alguns requisitos que, tem como base fundamental a posse e o tempo, havendo outros requisitos a depender da espécie da usucapião que se pretende exercer. Entre as espécies de usucapião que temos no nosso ordenamento jurídico, destacamos a **usucapião coletiva**, que é descrita e positivada no Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – que objetiva, entre outras coisas o uso da propriedade em prol do bem estar coletivo e o equilíbrio ambiente. Gostaríamos de aqui destacar o seguinte ponto desta Lei:

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados por população de baixa renda para moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não possível identificar os terrenos por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural¹.

No caso das lajes, seria aplicada a regra do condomínio, haja vista que neste caso, seu possuidor entrará no domínio de mais de uma propriedade. Mas essa é uma questão a ser discutida quando na reflexão acerca do Direito de Laje.

Segundo Lira (1997) o **direito de superfície** é o denominado direito real autônomo, temporário ou perpétuo de fazer e manter construção ou plantação sobre o abaixo de terreno alheio, podendo também ser designada como aquela propriedade que está apartada do solo – neste caso referindo-se à construção ou plantação que esteja apartada desse solo – ou mesmo, referindo-se à propriedade decorrente de uma aquisição de solo de construção ou plantação nele existente.

A Lei da laje segundo Corrêa (2012) está inserida dentro de um ideal onde o saber jurídico especializado está inserido numa realidade representações “ideais”, onde a realidade deve adaptar-se à norma jurídica, mas que na verdade, via de regra,

¹ Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

essa normatização nem sempre se amodela com o campo social da realidade. Pressupondo uma aplicação generalizada da lei, onde tudo e todos podem e devem ser “encaixados”; adotando soluções baseadas em analogias, ou mesmo com a aproximação do direito estrangeiro com o direito pátrio, visando encontrar soluções para os casos omissos.

O outro instituto que passamos discorrer brevemente é o de **legitimação da posse**. Inicialmente temos como representação desse instituto no nosso ordenamento jurídico a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como a Lei de Terras, já citada anteriormente, além do emprego da Medida Provisória 2.220/2001, que prevê a concessão de uso especial de acordo com seu Art. 1º:

Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial, para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural².

O mesmo se dando em relação à Lei 11.481/2007 que tratou de inúmeras formas de regularização fundiária de terras públicas, sem prever, contudo a concessão de direito de propriedade aos ocupantes. Ainda dentro desse raciocínio a Lei 11.977/2009, vem dispor do programa “Minha Casa, Minha Vida” e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas afirmando que a legitimação da posse “consiste em ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e natureza da posse”³

E finalmente temos em 11 de julho de 2017 temos a o estabelecimento da Lei 13.465, que buscou – além de discorrer sobre regularização fundiária, legitimação fundiária, mais outros 28 dispositivos – fundar um novo direito, o chamado “Direito Real de Laje”, que alteram os artigos 1510 e 1225 do Código Civil de 2002, que serão discutidos mais adiante.

² Art. 1º da Lei 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como a Lei de Terras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>.

³ Art. 47, Inciso IV da Lei 11.977/2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>.

2 A FAVELA

Como vimos, a colonização do Brasil acontece em meio a um período de profundas mudanças no mundo, mais especificamente às grandes mudanças trazidas pelo capitalismo e a Revolução Industrial. Porém Portugal, nosso colonizador, ainda não havia aderido ao modo de pensar a propriedade assim como os países industrializados, França e Inglaterra, por exemplo. A questão da propriedade, até os dias atuais perpassam um sistema exclusivo e desigual no Brasil.

As questões que concernem ao direito das mais elementares facetas da dignidade humana – como acesso à moradia, saúde, escolaridade e à vida digna – apesar de estarem transcritos e vivos na letra da lei, desde a fundação de nosso país sempre esteve nas mãos daqueles que detêm condições socioeconômicas privilegiadas, e que ainda assim estão até os dias atuais. Porém com sensíveis modificações que vem perpassando as décadas atuais.

A moradia é um desses direitos que estão nesse rol de mudanças requeridas por essa parcela tão grande da população, que hoje já estão menos invisíveis, por assim dizer. A pequena parcela da população que possui salários dignos e que pagam altos impostos, detentores de um ambiente privilegiado de moradia, não se preocupam em demasia com as retribuições advindas do poder público, porque pouco delas dependem para proporcionar aos seus as condições necessárias para uma vida digna.

No entanto, pessoas faveladas, que pagam poucos impostos por deterem baixo rendimento, não tem acesso às áreas urbanizadas das cidades, não possuem planos de saúde, nem escolas públicas de qualidade, muito menos uma vida digna em ambiente seguro e salutar. Essas pessoas, diante da eminência de viver nas ruas, encontram nas favelas uma solução para seus problemas mais imediatos de abrigo, e são comumente encaradas como um problema para a sociedade.

Mas o fenômeno da favela no Brasil é uma temática que tem raízes profundas, partindo do pressuposto de um bem – a libertação dos escravos – que, no entanto, não gerou tanta benignidade aos que dela foram alvos.

2.1 O FENÔMENO DA FAVELA

Historicamente a nossa colonização nos marcou de maneira indelével, haja vista que, como visto no Capítulo II, a propriedade no Brasil sempre esteve ligado ao fenômeno da propriedade nas mãos dos escolhidos do Rei, posteriormente, dos grandes latifundiários, depois dos grandes empresários e atualmente na parcela que possui alta concentração de renda.

A maior parte dos favelados são provenientes dos descendentes de escravos que foram alforriados em 1888, através da Lei Áurea, mas que essa alforria aconteceu de maneira desamparada pelo Estado. Essas pessoas foram entregues à própria sorte sem trabalho, sem alimentação, sem instrução, e, sua sobrevivência deveria ser provida por seus próprios meios. Distinto do que ocorreu em outros países:

Diferentemente, a Inglaterra estabeleceu amparo aos *poor men*, decorrente do *poor law*, e os Estados Unidos, logo após a abolição da escravatura, criaram comitês para os *free men* por meio do Freedmen's Bureau, que contava com esforços para educar os ex-escravos, além de distribuição de terras para os libertos e do incentivo ao alistamento eleitoral (sic) (CARVALHO, 2002, p. 52 *apud* CORRÊA, 2012, p. 50).

Assim, temos uma aristocracia que, enfraquecida com o fim da escravidão teve que adaptar-se aos sobrados nas cidades, ficando seus ex-escravos abandonados também nas cidades, tendo que se adaptar a uma realidade de muita concorrência. Isso porque o “censo populacional da Corte e da província em 1821, contabilizou que os negros chegavam a 60% da população total” (FREYRE, 2009, p. 59). Obviamente este número estava maior quando em 1888, servindo assim para que possamos apenas vislumbrar essa proporcionalidade de crescimento da população negra.

Muitos historiadores colocam os cortiços como as “sementes” das favelas. Isso porque inicialmente os trabalhadores que precisavam estar perto das cidades para que pudessem oferecer seus serviços, sua mão de obra, passaram a aglomerar-se em construções precárias, ou mesmo apossando-se do solo urbano de maneira que estivessem próximos aos pontos comerciais e de manufatura.

O modelo das cidades segundo Corrêa (2012) era baseado nos modelos portugueses, e onde essas cidades coloniais eram basicamente térreas ou no estilo de sobrado. Sendo essas construções fortes e ao estilo português – estreitas e compridas – geminadas umas às outras e formando alinhamento de ruas estreitas e

sem muita infraestrutura. Por volta da década 1850, com a mudança da população aristocrática para as cidades, as alterações urbanísticas foram acontecendo – como diligências, lotações de tração animal, transporte público – transformando o centro das cidades como o principal alvo das classes trabalhadoras para estabelecimento de moradias, levando ao surgimento em seu redor de estalagens e cortiços, e mais tarde às favelas, que teriam sua gênese associada a esse fenômeno e região, depois de 1888.

Porém, destaque para o fato de desde metade do século XIX há um grande fluxo de imigrantes para o Brasil. Por volta de 1870 e 1872 já há registros históricos de que a média de “novos residentes estrangeiros na cidade do Rio de Janeiro era de 2.601 por ano” (LOBO, 1984, p. 11). Mas isso era apenas mais um problema que os recém libertos teriam que enfrentar, haja vista que esse fluxo migratório foi incentivado através de programas de financiamento de passagens e outras despesas pelos cofres públicos. Isso porque:

No Congresso Agrícola do Rio de Janeiro em 1978, ao discutir em assembleia o estímulo à vinda dos europeus em substituição à mão de obra negra, foram feitas alusões à incapacidade do negro recém-liberto para o trabalho pela sua indolência, a inaptidão para o trabalho que não fosse pelo açoite. Essas foram as razões expostas como fundamento para incrementar a imigração branca (CORRÊA, 2012, p. 57).

Esse movimento nos leva a questionar o porquê desse afã da sociedade brasileira em incentivar a migração, que segundo alguns pesquisadores, na verdade, essa desigualdade estava firmada em motivos que vão além das razões acima colocadas:

(...) a questão imigratória foi inicialmente utilizada por uma retórica econômica, mas logo após revelaria sua principal intenção de ordem racial. É o período de europeização da cidade, uma tentativa de embranquecimento da cidade (ZALUAR e ALVITO, 2004, p. 07 *apud* CORRÊA, 2012, p. 58).

Dessa maneira, para os negros restavam os loteamentos e casas encortiçadas para que pudessem alojar-se, ainda que de maneira precária, para estarem perto das localidades onde poderiam oferecer seus serviços.

O Rio de Janeiro é conhecido como o nascedouro de todo esse fenômeno, seja por ser morada da família real e um dos pontos convergentes de urbanização do

império, e por seu papel como capital, trazendo para si todo o esforço em tirar de seu centro as classes mais empobrecidas seja através de medidas denominadas saneadoras e/ou sanitárias. Buscando através dessa “higienização” do centro – através da aceleração de modificação da aparência da cidade, na separação de classes sociais, causando uma estratificação social diferenciada entre as pessoas ricas e a sua distribuição espacial na cidade – e a expulsão dos espaços denominados de cortiços das áreas centrais.

Com isso ocorreu a transição de um modelo de habitação para uma concepção de área, um local especificamente reconhecido como tal, sem qualquer arcabouço de legalidade, que incidiria na percepção do fenômeno favela, levando a crer que a lógica empreendida no processo de extinção dos cortiços foi a mesma que promoveu a expansão das favelas, razão pela qual se atribui ao cortiço o fato de ser a semente da favela (VAZ, 2002, p. 74).

Esses espaços sempre são vistos como problemas, as pessoas são desumanizadas – ou seja, reduzidas a números ou mesmo, invisíveis – e, na visão das autoridades são apenas consideradas como um grave incômodo à população. Um exemplo desse esforço é o Decreto de 1.187 de 1853⁴ – vide Anexo I – assinado pelo senador do Império Francisco Gonçalves Martins, desapropriando o Morro de Santo Antônio.

De acordo com Valladares (sic) (2000, p. 3) há:

(...) uma associação mais do que evidente entre o morro da Favella, no Rio de Janeiro, e Canudos. Uma história está ligada à outra, pois foram ex-combatentes da Guerra de Canudos que se instalaram no morro da Providência, a partir daí denominado morro da Favella. São duas as explicações para essa mudança de nome: primeiro, a existência neste morro da mesma vegetação que cobria o morro da Favella do Município de Monte Santo, na Bahia; segundo, o papel representado nessa guerra pelo morro da Favella de Monte Santo, cuja feroz resistência retardou o avanço final do exército da República sobre o arraial de Canudos. Se, no primeiro caso, a explicação está baseada numa similitude tout court, no segundo, a denominação morro da Favella vem revestida de um forte conteúdo simbólico que remete à resistência, à luta dos oprimidos contra um oponente forte e dominador.

⁴ Decreto n. 1187, de 4 de junho de 1853 (sic). Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=391460&tipoDocumento=DEC-n&tipoTexto=PUB>>.

A favela passa a representar um espaço de refutação social, ante a insistência do Estado ao longo da história do Brasil, em não incluir todos os bens urbanos; prática que ainda perpassa a nossa realidade. Com a retirada dos cortiços, que passaram a “subir os morros”, as favelas se consolidam não apenas como uma solução ao problema de moradia, mas também, de proximidade aos principais núcleos de trabalho, sendo esse termo não apenas referente a uma forma de construção, mas a caracterização espacial de uma área: a favela.

2.2 DA ATUALIDADE DO CONCEITO – COMUNIDADE

O pré-conceito existente com as favelas, como vimos, fazem parte de um processo histórico e recorrente onde, a partir do crescimento dessas habitações situadas em áreas de difícil acesso – como morros e margens de rios – tornaram-se as opções que restaram às classes trabalhadoras, formando verdadeiros conglomerados habitacionais, tolerados pelo Estado, mas não atendidos em suas necessidades. Em 1947, deu-se o primeiro censo dedicado à população favelada do Rio de Janeiro, revelando um total de 138.837 habitantes distribuídos em cerca de 105 favelas. Esse resultado foi decorrente do primeiro Congresso Brasileiro de Urbanismo, que em 1941, já demonstrando a necessidade do tratamento desigual às classes faveladas, visto que, mesmo com a liberdade adquirida não souberam aproveitar para conquistar bens de consumo capazes de garantir-lhes um nível decente de vida (CORRÊA, 2012).

O relatório do Censo de 1947, publicado em 1949, pode ser assim transcrito:

Renasceu-lhe a preguiça atávica, retornou a estagnação que estiola, fundamentalmente distinta do repouso que revigora, ou então – e como ele todos os indivíduos de necessidades primitivas, sem amor-próprio e sem respeito à própria dignidade – priva-se do essencial à manutenção de um nível de vida decente, mas investe somas relativamente elevadas em indumentária exótica, na gafieira e nos cordões carnavalescos, gastando tudo, enfim, que lhe sobra da satisfação das estritas necessidades de uma vida no limiar da indigência (CORRÊA, 2012, p. 88).

Recrudescer contra essa população a pecha da vadiagem, através do viés da pobreza. Sendo os favelados os destinatários preferenciais de uma política de segurança pública denominada preventiva. Afastando ainda mais essa população do meio social.

Essa atribuição negativa do termo de favelado, associando a essa denominação ideias como miserabilidade, violência, vagabundagem, tem sido alvo de debates que procuram afastar essa ideia de que todos os que habitam em favelas possuem determinados comportamentos, que acaba generalizando a todos os que convivem nesses espaços como detentores desses comportamentos negativos. Costa e Nascimento (2005) assinam um artigo que discute os conceitos de favela e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU, que visa demonstrar como o conceito de favela abrange uma diversificação maior que a mera apresentação de guetos, de espaços de violência e degradação moral.

O uso do conceito de Comunidade, vem pouco a pouco sendo utilizado para a desassociação da ideia de favela, negativamente arraigada no senso comum, para a concepção de assentamentos informais. Essa visão, inclusive vem para caracterizar a segregação residencial das mais diversas formas nos grandes centros e em suas áreas metropolitanas.

(...) O fato da favela ter sido originada e batizada desta forma no Rio de Janeiro, que durante muito tempo serviu como modelo para o Brasil, contribuiu para consolidar e ratificar os pré-conceitos e conceitos que lhe são associados, e que têm na localização preferencialmente em morros, nos barracos de madeira e no adensamento seus elementos principais. Assim, tanto o nome favela, como o conceito passaram a ser generalizados para o restante do Brasil fazendo com que a favela seja o termo mais utilizado para definir este tipo de aglomerado (COSTA e NASCIMENTO, 2005, p. 3795).

Hoje em dia o IBGE já se refere a esse tipo de espaços como aglomerados subnormais, e mesmo com a mudança da nomenclatura, ainda há muitas críticas, haja vista não haver no âmbito público meios eficientes para que se possa realmente contar com resultados mais exatos, ou mesmo com a questão dos limites desses aglomerados, deixando mesmo com nomenclatura diferenciada, lacunas conceituais. Assim:

Não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas ou loteamentos irregulares em todo Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre as quais as favelas se instalam, o IBGE apresenta dados bastante subdimensionados. A busca de números mais rigorosos nos conduz a alguns diagnósticos elaborados por governos municipais, teses acadêmicas ou organismos estaduais que entretanto, fornecem dados localizados e restritos (MARICATO, 2000, p. 154, *apud* COSTA e NASCIMENTO, 2005, p. 3796).

Temos assim, nos dias de hoje, mesmo com a mudança nos conceitos e denominações – favela, aglomerados subnormais ou comunidade – a associação desses espaços de moradias com conceitos tão primários como no século XIX e XX: exclusão e preconceitos. A associação exclusiva dos espaços das favelas à questões de segurança pública, degradação do meio ambiente e má distribuição de renda é um processo quase que obsessivo, pois no resto do país, mesmo em cidades com baixo índice de favelização, pode-se associar a questão da violência entre a má distribuição de renda e a exploração da força de trabalho a esses espaços. Sendo a favela um efeito da distonia praticada pela acumulação de capital e da falta de políticas públicas voltadas para a produção de moradias populares e acessíveis a esta parcela da população.

2.3 CAPITALIZAÇÃO E ESPAÇOS DE CONVIVÊNCIA – AUSÊNCIA DO PODER PÚBLICO

Enquanto isso, nas favelas, os seus moradores organizam-se em arranjos e meios para organizar os seus espaços de convivência. A ausência de atuação do poder público, abre espaços para que outros tipos de autoridades desenvolvam-se paralelamente, desconsiderando o direito formal e transformando o ilegal em um meio de organização seguido e, reconhecido por todos os que permeiam essa realidade.

Assim, o direito de propriedade – mais especificamente, o direito à moradia que se faz como uma realidade distante – é disponibilizada apenas a algumas classes dotadas de certo status, e somente a estes está garantido esse acesso. Ainda assim, a resistência acontece através de assentamentos próprios, em associações de moradores, que de maneira muito particular registram as movimentações imobiliárias nas favelas.

Em algumas favelas organizadas, tem-se a existência da Associação de Moradores, onde, inicialmente essas associações tinham como principal objetivo tornar “visíveis as práticas reivindicatórias das populações concentradas nesses espaços” (CORRÊA, 2012, p. 169), porém, em algumas dessas localidades essa entidade atua não apenas como representante, mas como um meio de registro de propriedade daqueles que ali estão.

É fato que a associação representa para muitos moradores a longa *manus* da milícia local e consiste basicamente em grupos que buscam empoderamento sobre as atividades estabelecidas pelos moradores da favela. Cabe destacar que o termo empoderamento aqui usado traduz o processo pelo qual as pessoas assumem o controle de serviços locais, criando e gerindo meios articuladores de domínio, inclusive, usando o monopólio da força física, posto que o controle estatal encontra-se ausente em várias atividades e serviços (CORRÊA, 2012, p. 170).

Essa Associação frequentemente vai atuar na construção, loteamento e recolhimento de tributos cobrados aos comerciantes locais para exercerem suas atividades, além de manter através do uso da força a pacífica e segura circulação dos moradores dentro dos espaços da favela. Isso porque não nos deteremos em outros segmentos explorados dentro da favela – TV a cabo, gás de cozinha, internet, etc.

Mas, destacamos aqui que a Associação de Moradores de modo muito peculiar vai exercer a função cartorária das construções que ali estão dispostas.

Se do ponto de vista legal isso seja uma aberração jurídica – haja vista desconhecer completamente do estado de direito – ainda assim, em casos de incêndios ou outros desastres naturais esses são os únicos registros que permitem a essas pessoas retomarem esses espaços e reconstruírem o que perderam.

Isso não quer dizer que todos os espaços sejam assim organizados, mas que em grandes espaços essas associações são o registro de uma realidade que não pode ser ignorada. Mesmo contra a vontade, a favela está na cidade e é parte dela, a maneira de construir e negociar seus espaços que deram origem à Lei da Laje. Essa movimentação imobiliária tem seus próprios instrumentos, temos como exemplo os modelos de contrato exercidos em uma favela do Rio de Janeiro, denominada Rio das Pedras:

Em Rio das Pedras, geralmente são registradas duas espécies de contrato, dependendo da negociação executada: a primeira é denominada pela Associação de Moradores, de “Instrumento de Cessão Particular de Direito de Posse com Benfeitorias”; a segunda, de “Instrumento de Cessão de Direito Real de uso” – quando o imóvel já foi objeto de concessão de uso realizado pela Prefeitura e está sendo negociado entre o concessionário e um novo adquirente, ainda que o contrato original, realizado entre o público e o particular, não permita negociação.

(...)

Caso a negociação permita ao comprador o direito de ficar com a laje, a permissão deve estar expressa em cláusula, comumente escrita da seguinte maneira: "Com Direito de Usar a Laje." Essa expressão é de vital importância, pois sua ausência pressupõe que o "direito de laje" não foi incluído na negociação. Portanto, o comprador não terá direito de construir na laje, ficando mantido para o vendedor o direito de fazê-lo, podendo, inclusive, negociá-lo posteriormente (CORRÊA, 2012, p. 182-183).

Esse modo de negociação é tão eficaz que boa parte dos conflitos e necessidades dos moradores são levados a esse tipo de Associação, em vez da Justiça, segundo pudemos observar na pesquisa.

3 A LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017

3.1 A GÊNESE – MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759

Diante de toda a realidade demonstrada ao longo da pesquisa, observamos que a movimentação legal implementada na Medida Provisória nº 759 (EMI nº 00020/2016 Ministério das Cidades- CCPR), em 26 de dezembro de 2016, tem sua Exposição de Motivos baseada na existência diversos tipos de moradas que não seguiam a legislação no que concerne às políticas públicas de ordenamento de solo, demonstrando que havia a necessidade de observância dessa realidade, não havendo nem mesmo como evitar o crescimento desse tipo de moradia, diante da situação do sistema econômico e social brasileiro.

Sob este prisma, o problema do avanço da urbanização no Brasil não está no modo ou na velocidade em que se desenvolveu ao longo do tempo, mas, à maneira como ele ocorreu, pois de acordo com a realidade necessária para o bom desenvolvimento urbanístico de uma cidade, há a necessidade de observação das seguintes variáveis:

(...) a forma de ocupar o território; a disponibilidade de insumos para seu funcionamento (disponibilidade de água); a descarga de resíduos (destino e tratamento de esgoto e lixo); o grau de mobilidade da população no espaço urbano (qualidade do transporte público de massa); a oferta e o atendimento às necessidades da população por moradia, equipamentos sociais e serviços; e a qualidade dos espaços públicos. Dessa forma, as políticas que sustentam o parcelamento, uso e ocupação do solo e as práticas urbanísticas que viabilizam estas ações têm papel efetivo na meta de conduzir as cidades no percurso do desenvolvimento sustentado (GROSTEIN, 2001, p. 14).

Vê-se que há a necessidade de se lutar para que essa situação seja transformada, não apenas no que concerne a esse crescimento, mas na maneira de se ordenar esse fenômeno por parte das autoridades brasileiras, contudo acreditamos que o modo de fazê-lo tenha sido um pouco equivocado.

Seja aglomerado subnormal como determina o IBGE, seja favela ou comunidade, os meios desordenados de propagação e crescimento da população sem acesso a uma moradia decente, juntamente com a degradação dos recursos

naturais em que estão assentadas essas moradias, vem sendo feita de maneira incomensurável e de maneira que não obedece a nenhuma medida de adequação às necessidades essenciais.

A significativa concentração da pobreza nas metrópoles brasileiras tem como expressão um espaço dual: de um lado, a cidade formal, que concentra os investimentos públicos e, de outro, o seu contraponto absoluto, a cidade informal relegada dos benefícios equivalentes e que cresce exponencialmente na ilegalidade urbana que a constitui, exacerbando as diferenças socioambientais. A precariedade e a ilegalidade são seus componentes genéticos e contribuem para a formação de espaços urbanos sem atributos de urbanidade (GROSTEIN, 2001, p. 14).

E foram essas as bases que inicialmente fundamentaram a necessidade de uma legislação que atendesse essa necessidade, haja vista que de acordo com o Censo do IBGE de 2010, “foi verificado que 11.425.644 pessoas residem em domicílios situados em setores denominados como subnormais em todo o Brasil, equivalendo a mais de 5% de toda a população brasileira. Esta população, ocupa cerca de 3.224.529 domicílios (MATOSINHOS e FARIAS, 2017, p. 57), conferindo assim, um número de status gigantesco a essa parcela da população, que necessitava de um olhar diferenciado para sua existência e para sua legalização.

Assim, foi definido o Direito de Laje: o mesmo foi a busca de uma solução para os problemas de expansão da área urbana em relação às favelas, e buscou através de uma legalização desses espaços a regulamentação inclusiva dessas moradias. Ainda se faz importante colocar que, se numericamente cerca de metade dessa população encontra-se concentrada em áreas das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, infelizmente o fenômeno das favelas ocorre praticamente em todas as regiões do Brasil (MATOSINHOS e FARIAS, 2017). Claro que atendendo as devidas características de cada região, havendo favelas com edificações edilícias, outras em palafitas, outras totalmente em moradias planas, conforme Anexo III.

Essa busca de tornar uma parcela das cidades que apesar de existir não é considerada como legítima, pois mesmo não tendo infraestrutura, nem visibilidade, nem políticas públicas adequadas ao longo do tempo, eles subsistem e crescem. São atores de um período de desenvolvimento das últimas décadas carentes de um olhar mais humano, que vise não a sua supressão, mas a inserção de mais qualidade de vida para os seus.

Assim sendo, nos períodos de maior desenvolvimento das cidades – a saber nas décadas entre 1950 e 1990, formaram-se cerca de treze cidades⁵ com mais de um milhão de habitantes que traziam em seu bojo a expansão ocorrida de maneira desestruturada:

(...) e em todas elas a expansão da área urbana assumiu características semelhantes, isto é, não resultou de determinações ou projetos articulados visando a extensão da cidade, mas, ao contrário, prevaleceu a difusão do padrão periférico, condutor da urbanização do território metropolitano, perpetuando, assim, o loteamento ilegal, a casa autoconstruída e os distantes conjuntos habitacionais populares de produção pública, como seus principais propulsores (GROSTEIN, 2001, p. 14).

Infelizmente a Lei da Laje, foi um marco divisor da legislação pensada para essa população, porém, acreditamos que foi pautada com uma visão daqueles que estavam fora da realidade daqueles espaços, ou que não levaram em conta a realidade dessas comunidades.

3.2 A LEI DA LAJE – SUA NATUREZA JURÍDICA

A Lei da Laje teve a sua origem na Medida Provisória Nº 759 e visava criar um chamado Direito Real de Laje, porém as controvérsias suscitadas foram da maior diversidade. Promulgada em 11 de julho de 2017, a Lei nº 13.465 veio a implantar um novo direito real de Laje que, segundo Matosinhos e Farias (2017, p. 58):

A Lei nº 13.465 de 2017, também com o objetivo de aprimorar institutos de regularização fundiária, estabeleceu em seu corpo um Título específico para disciplinar os mecanismos de regularização fundiária urbana, destacando-se o instituto da REURB que substituiu a Regularização Fundiária por Interesse Social; a Legitimação Fundiária, substituída da Legitimação de Posse, ambas previstas na Lei nº 11.977 de 2009 e criou o Direito de Laje, alterando os artigos 1510 e 1525 do Código Civil.

E embora o objetivo principal deste trabalho seja a aplicabilidade dessa lei na realidade desses espaços denominados favelas, buscamos aqui colocar as principais

⁵ São elas: São Paulo (39 municípios); Rio de Janeiro (21 municípios); Salvador (11 municípios); Belo Horizonte (25 municípios); Fortaleza (11 municípios); Brasília (10 municípios); Curitiba (16 municípios); Recife (16 municípios); Porto Alegre (24 municípios); Belém (4 municípios); Goiânia (6 municípios); e Campinas (17 municípios). Nota da Autora.

controvérsias que surgiram acerca da temática com o advento dessa lei no que concerne à sua natureza jurídica.

Têm-se primeiramente a discussão acerca dessa Lei – mesmo diante de objetivos tão nobres – baseada na sua natureza jurídica, pois no que diz respeito ao Direito Real da Laje, em especial, sua cobertura e abrangência.

A denominada Lei da Laje, apesar do nome refere-se a uma legislação que “Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União”⁶ além de alterar mais vinte e oito dispositivos legais que de início nos parece uma cobertura além de grande, muito diversificada para o escopo de uma única lei.

Porém, a parte que nos ora cabe analisar está presente através da alteração dos Arts. 1510 e 1525 do Código Civil – vide Anexo II – e que basicamente de acordo com os esclarecimentos da Medida Provisória na qual o direito real de laje foi baseado temos as seguintes razões para justificativa dessa lei:

(...) o direito real de laje, permitindo que, na existência de duas casas sobrepostas com acesso independente, cada unidade tenha o direito de propriedade individual com matrícula própria. O direito real de laje somente se aplica quando se constatar a impossibilidade de individualização de lotes.

O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade imobiliária autônoma. As unidades autônomas constituídas em matrícula própria poderão ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares.

Importante pontuar que a instituição do direito real de laje não implica atribuição de fração ideal de terreno ao beneficiário ou participação proporcional em áreas já edificadas.

O novo direito real de laje poderá ser utilizado para viabilização da REURB, sempre que se constatar a impossibilidade de individualização de lotes, a sobreposição ou a solidariedade de edificações ou terrenos⁷.

⁶ Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>.

⁷ Cartilha de Esclarecimentos da Medida Provisória nº 759. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF>.

Há ainda uma controvérsia de que esse novo Direito Real de Laje nos leva a observar as discussões acerca de sua natureza jurídica, podendo este ter sua classificação como um:

(...) direito real autônomo ou espécie do gênero direito de superfície; direito de propriedade ou direito real em coisa própria ou alheia; se as normas de condomínio edilício são ou não aplicáveis e em quais limites e circunstâncias, dentre outros aspectos mais debatidos no âmbito do direito civil. Sob a análise econômica, poder-se-ia apontá-lo como um mecanismo usado para aquecer o mercado imobiliário, com a possibilidade de maior acesso ao crédito, o que também seria interessante para as instituições financeiras (MATOSINHOS e FARIAS, 2017, P. 58-59).

De acordo com alguns civilistas a principal divergência no que se refere a este direito é sobre se a lei trata de uma propriedade real ou direito real sobre coisa alheia. De acordo com Oliveira (2016 *apud* Matosinhos e Farias, 2017, p. 62) que apesar do Código Civil ter considerado o Direito de Laje como direito real, ele afirma que esse “ao contrário do que insinua a primeira impressão, o Direito de Real da Laje não é um direito real sobre coisa alheia. É, sim, um novo Direito Real sobre coisa própria, ao lado do direito real de propriedade.” Diferenciando-se do olhar de Stolze (2017, *idem ibidem*) que já o encara como sendo “um direito real sobre coisa alheia - com amplitude considerável, mas que com a propriedade não se confunde - limitado à unidade imobiliária autônoma erigida sobre a construção original, de propriedade de outrem”.

Há ainda as vertentes que insistem em classificar o Direito de Laje como uma aplicação do Direito de Sobrelevação, que consiste numa espécie de direito de superfície que algumas legislações estrangeiras desenvolveram, como é o caso da Suíça, Itália e Portugal.

Essa modalidade consiste em possibilitar ao construtor a venda de um prédio com a reserva do espaço aéreo, com a intenção de construção posterior, mas que apesar da semelhança, não pode ser aplicado às lajes no Brasil, haja vista que não há o direito de propriedade formal, ante a completa informalidade tanto da posse, quanto da construção, quanto da precariedade desses dois itens.

A história do brasileiro é outra. O povo brasileiro é outro. Assim, não se pode considerar adequada, nesse sentido, importar modelos para realidades diferentes. Portanto, na falta de paradigmas autenticamente brasileiros, não poderão ser bem-sucedidos no Brasil, modelos que, aos serem introduzidos, serão adaptados ao nosso sistema jurídico, resultando em emendas no tecido já fragilizado do direito de sobrelevação em áreas habitadas por população pobre (CORRÊA, 2012, p. 237).

Como ressaltado o ponto nevrálgico dessa pesquisa não está na análise da natureza jurídica da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, mas de analisar sua real aplicabilidade – principalmente no que refere-se à parte destinada a regulamentação do Direito de Laje – em consonância com a situação do nosso país.

Importante se fez essas colocações, haja vista que já foi ajuizado pelo Ministério Público Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade que busca impugnar a totalidade da supracitada lei, não apenas pelo demonstrado em razão do Direito de Laje, mas por – alegado na ação – a afronta a múltiplos princípios e regras constitucionais, como o direito de moradia e outros⁸.

3.3 REFLEXÕES SOBRE UM PAÍS CONTINENTAL – A EFETIVIDADE NA APLICAÇÃO DA LEI DA LAJE

A busca da extinção das favelas – e a Lei da Laje é apenas, a nosso ver mais um instrumento para promover uma regularização fundiária, e conseqüentemente, sua extinção – perpassa pela falta de um olhar mais abrangente sobre o real problema, que é o acesso de todos a direitos básicos, como já dito diversas vezes anteriormente.

Seja em uma favela de grandes proporções como a da Rocinha no Rio de Janeiro, como no Morro do Cruzeiro em Alagoa Grande-PB, ou nas cidades moradias de qualquer um de nós, temos um complexo sistema exclusivo que, no entanto, abriga uma quantidade considerável de brasileiros. Cidadãos que negociam através de compra e venda, aluguel e diversos outros usos da propriedade dentro desses espaços.

A Lei da Laje não é uma proposta nova, é uma tentativa de legalização de espaços que são precariamente ocupados, mas que desenvolvem suas próprias

⁸ Inteiro teor da Ação direta de inconstitucionalidade disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgf/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>>.

formas de provimento e que desde muito cedo já estavam a ser rechaçadas pelo poder público.

Essas práticas foram notadas pelo poder público, como ocorreu no Código de Obras de 1937 (Decreto 6.000, de 01/07/1937, em seu artigo 349, §7º), ao enfatizar que, “quando a prefeitura verificar que existe exploração de favela pela cobrança de aluguel de casebres ou pelo arrendamento ou aluguel do solo, as multas serão aplicadas em dobro”. Observa-se nesse aspecto, a intolerância na execução das articulações capitalistas por parte dos favelados, quando extraem de suas habitações uma renda fundiária-imobiliária, demonstrando que tais práticas não deveriam ser toleradas pelos sujeitos que a praticavam (CORRÊA, 2012, p. 82).

Isso é só uma amostra do que demonstrava esse Código de Obras do Rio de Janeiro, que trazia um capítulo inteiro que tratava da extinção das habitações anti-higiênicas. Ainda hoje as favelas são vistas como um mal, que adentram o meio ambiente, poluindo e destruindo seus espaços. Essa visão acaba aplicando a essas populações a responsabilidade das distorções sociais dos quais estes são vítimas e não causadores.

Mas o que passamos agora a discutir não é essa exclusão através dos tempos, mas a real aplicabilidade da Lei da Laje no âmbito das favelas no Brasil. Destarte algumas ações governamentais que foram desenvolvidas através dos governos nas últimas décadas. Temos a presença estatal nesses espaços em algumas localidades, através de programas de moradias, como o “Minha Casa, Minha Vida”, além de outros programas de ordem municipal. Relacionados a esses programas tem-se uma série de contratos de concessão de direito real de uso, não sendo permitido transferir para terceiros os direitos da concessão sem prévio e discricionário assentimento do órgão implementador desse benefício (CORRÊA, 2012).

E esse tipo de assentamento gera, no mínimo dois tipos de acesso à propriedade: um extraoficial, que ocorre de maneira cartorial própria dessas favelas – geralmente através das associações de moradores – e outra oficial que é a perpetrada pelo Estado em suas diferentes esferas.

Porém, a movimentação imobiliária dentro desses espaços vem assumindo contornos próprios: com ausência do Estado, a tomada do comando dessas localidades a poder de intimidação e violência – características das milícias e do tráfico de drogas – por poderes paralelos ao Estado o controle imobiliário desses espaços se torna uma realidade ainda mais distante do poder estatal.

Assim, como poder aplicar uma lei que esbarra na dominação quase que completa – visto tantas vezes a desafiar o município, o Estado e até a União – dessas forças paralelas e criminosas, contra as quais e sem sucesso, o Estado não consegue lutar? Como conseguir que um morador que ocupa um espaço irregular construa sua moradia, negocie sua laje, e nela conceda o direito de exploração de um terceiro, auferindo ganhos e, inclusive gerando novas edificações, agregando valor aqueles espaços de maneira legal?

Existem edificações que fazem com que as favelas se assemelhem a pequenos centros urbanizados com ruas principais – mais valorizadas – e espaços precários de menor valor imobiliário. E esses valores seguem uma ordem e uma feição própria de articulação, não só de moradia que se legitimam na própria realidade local, como também ocorre o direito de laje próprio desses espaços; o que possibilita uma esfera mercadológica completamente *sui generis* com regras e procedimentos próprios, adaptados aos modelos formais ou não, mas que subsistem e que se encontram cada vez mais distantes da realidade normativa.

Assim sendo, a Lei da Laje não pode ser reduzida a uma simples discussão acerca da sua natureza jurídica ou de dívida histórica com os menos favorecidos por decisões políticas, ela perpassa uma discussão ainda maior: que é o acesso dessa população favelada aos direitos essenciais e básicos para uma vida digna.

Como ofertar a um morador da favela e proprietário de uma laje, coadunando-se com o Art. 1.510-A⁹ que reza que o proprietário “de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originariamente distinta sobre o solo” passando após essa regularização, o morador responder “pelos **encargos e tributos** que incidirem sobre sua unidade” (§2º) (grifo nosso)? e ainda, de acordo com o §6º que o “titular da laje **poderá ceder a superfície de sua construção** para a instituição de um sucessivo direito real de laje” (grifo nosso) com a anuência expressa dos titulares da construção-base e “**respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes**”¹⁰ (grifo nosso) existentes nesse caso, na favela? É uma dissociação da

⁹ Art. 1.510-A, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>.

¹⁰ Idem.

realidade sem ônus ou controle arquitetônico algum, para uma série de deveres e impostos a uma realidade que não é de maneira alguma a dos moradores da favela.

Ainda dissociado da realidade das favelas é o Art. 1.510-B¹¹, que em seu texto veda expressamente ao titular da laje “prejudicar com obras novas ou com falta de reparação a segurança, **a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício**, observadas as posturas previstas em legislação local” (grifo nosso). Tal proibição parece atentar-se mais as posturas condominiais comuns que a edificações da favela.

Assim sendo acreditamos que ainda há de haver modificações ou mesmo adaptações no que concerne a aplicabilidade da Lei da Laje, perpassando pelo acesso ao Estado a esses espaços, e vários outros problemas de ordem prática, que por não serem encarados não quer dizer que não existam. A não observação dessa realidade é manter-se uma concepção primária, onde a favela não possui mobilidade social instrumentalizada de acordo com seus próprios meios, e um mercado imobiliário que podemos classificar como, no mínimo, atuante.

Ignorar essa realidade, seja o desenvolvimento imobiliário ou de relações com a propriedade nas favelas, a despeito de qualquer localidade onde se encontrem esses espaços, é um dos primeiros problemas a serem encarados para a implementação, não apenas da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, mas de qualquer outra Lei que possa atuar na singularidade desse meio. A discussão na presente pesquisa nos mostra que a busca inicial deve ser por soluções para o apoio e deslocamento dessas populações para locais salubres e regularizados, e não apenas a legalização imobiliária, haja vista, que com a realidade social dessas comunidades a aplicabilidade é totalmente comprometida.

A aplicabilidade dessa lei, da maneira como foi projetada – de fora para dentro da favela – implica na impossibilidade de sua aplicação a nosso ver. A solução para este impasse seria uma cooperação entre os entes representativos e já existentes nos espaços da favela como forma de promover o acesso ao direito de propriedade e uma perspectiva de mudança: favorecendo o acesso a essas pessoas de condições de trabalho e vida que permitissem o acesso a locais mais adequados e com infraestrutura, no mínimo adequada.

¹¹ Art. 1.510-B da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, convivemos com um fenômeno de desumanização, que consiste basicamente em não encarar o outro como alguém humano como nós mesmos, mas massificando e reduzindo a sua existência a estratificações numéricas e classes. Quanto mais distante de nossa realidade, tanto mais distante do nosso olhar solidário.

Esse fenômeno não é de hoje, podemos perceber no transcorrer de toda a pesquisa que a visão destinada aos recém-libertos, às classes menos favorecidas, e neste levantamento aos favelados, que hoje não são apenas os negros, mas todos os desfavorecidos de uma tessitura social impedindo que se coloque essa população em situação de visibilidade.

Esse fenômeno da desumanização tem permeado a maior parte das relações sociais modernas, onde as pessoas que, por exemplo, contratam planos de saúde são reduzidas a apenas números, representações de meros usuários, e aqueles que não contam com uma renda digna, que possa lhe inserir no rol daqueles que podem usufruir do que é direito de todos são consideradas as “classes econômicas menos favorecidas” tão comuns nos discursos políticos e/ou ideológicos, mas muito distantes do favorecimento governamental.

Na questão da moradia esse sistema de divisão e abandono é ainda mais perverso: quem não possui condições financeiras mínimas são “despejados” em locais insalubres e precários. As favelas, comunidades ou aglomerados subnormais nada mais são que diferentes denominações para centenas de milhares de seres humanos que tornam-se invisíveis aos olhos da sociedade, como se fosse possível ignorar a vida que ferve e cresce nessas localidades, que estendem sua realidade ao asfalto que os rodeia.

Vistos como problemas, as favelas são soluções para esses que não possuem meios de fazer jus à desigualdade na distribuição de renda tão aviltante em nosso país. E essas favelas crescem, desenvolvem-se e sua realidade não pode ser ignorada.

É tão desenfreado esse crescimento que em cidades como o Rio de Janeiro, São Paulo e o Distrito Federal, ele toma proporções continentais. Desenvolvendo

internamente suas formas de socialização e distribuição de espaços entre os seus moradores, formas que não podem mais ser ignoradas.

Acusam estes espaços de promoverem a propagação de um estado à parte, de favorecerem à organização do crime e da violência. Violência maior é viver em uma favela. A favela é a demonstração concreta do descaso do Estado contra uma população que a despeito de toda legislação pátria e mundial nunca receberam no passado, e ainda não recebem, acesso a direitos que são de obrigação moral serem acessíveis a todos e não apenas a algumas classes privilegiadas.

A presente pesquisa alcançou o objetivo principal a que se propôs: a despeito de qualquer legislação, quer esta seja impugnada futuramente ou não, a aplicabilidade da Lei 13.465 não se coaduna com a realidade, haja vista não haver não apenas uma política pública que possa juntamente com a lei equalizar direitos acerca de propriedade, como também não há como o Estado de direito acessar livremente esses espaços, não por culpa de grande parte da população ali residente, mas pelas próprias lacunas geradas pelo mesmo Estado, durante todo o desenvolvimento urbano do Brasil.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Thiago Souza. A origem das cidade. **Portal São Francisco**. Publicado em Jan.2006. Disponível em: <<https://www.portalsaofrancisco.com.br/historia-do-brasil/historia-das-cidades>>. Acesso em 25.Set.2018.

CHALHUB, Melhim Namem. Função social da propriedade. **Revista da EMERJ**. v. 6, n. 24, 2003. Consulta em: 15.Ago.2018. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_305.pdf>.

CORRÊA, Cláudia Franco. **Controvérsias**: entre o “direito de moradia” em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: o “direito de laje” em questão. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

COSTA, Valéria Grace, NASCIMENTO, José Antônio Sena do. O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina em 20 a 26 de março de 2005**. Universidade de São Paulo. Fls. 3794-3808. Consulta em 10.Out.2018. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiadelapoblacion/14.pdf>>.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51a ed. São Paulo: Global, 2009.

GROSTEIN, Marta Dora. Metrópole e Expansão Urbana: a persistência de processos “insustentáveis”. **São Paulo em Perspectiva**. Publicado em: Jan.2001, vol.15, n.1. Fls. 13-19. Consulta em: 10.Ago.2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100003>.

LEFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Editora Documentos: São Paulo, 1969.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 1954.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1997.

LOBO, E. *et all*. **Questão habitacional e o movimento operário**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1989.

MARX, Karl. **O Capital**. Editora Civilização Brasileira: São Paulo, 1974.

MATOSINHOS, Ana Paula, FARIA, Edimur Ferreira de. A efetividade do direito real de laje como instrumento de política pública para acesso à moradia digna. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Maranhão. Vol. 3. Nº 2. p. 56 – 71. Publicado em: Jul/Dez. 2017. Consulta em: 15.Ago.2018. Disponível em: <file:///C:/Users/morey/Downloads/A_EFETIVIDADE_DO_DIREITO_REAL_DE_LAJE_FRENTE_AO_DI.pdf>.

MUNFORD, Lewis. **A cidade na história**. Editora Itatiaia: Belo Horizonte, 1965.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **ONU**. UNIC / Rio / Janeiro.2009. Consulta em: 11.Ago.2018. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>.

PINTO, Tales dos Santos. Evolução das cidades. **Brasil Escola**. Publicado em Jul. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/historia/evolucao-das-cidades.htm>>. Acesso em 26.Out.2018.

SINGER, Paul. **Economia Política da urbanização**. Editora Brasiliense e CEBRAP: São Paulo, 1977.

SPOSITO, Maria da Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. 10a ed. Editora Contexto: São Paulo, 2000. Coleção Repensando a Geografia.

VALLADARES, Lícia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 15, nº 44. Publicado em Out.2000. Consulta em: 15.Ago.2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4145>>.

VAZ, Lilian Fessler. **Modernidade e moradia**. Habitação coletiva no Rio de Janeiro – séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: 7Letras, 2002.

ANEXO I – DECRETO N. 1187 - DE 4 DE JUNHO DE 1853¹²***Manda aplicar ao morro de Santo Antonio desta Côrte as disposições do Decreto n. 353 de 12 de Julho de 1845.***

Tendo chegado ao Meu conhecimento uma petição assignada pelo Visconde de Barbacena, solicitando autorização para organizar uma empresa, para cuja realização se torna indispensavel o desmoronamento dos morros do Castello e de Santo Antonio, com decidida vantagem da salubridade publica desta capital, de sua regularidade, e de seu comodo transitio; e convindo, para que esta ou outra empresa semelhante se possa levar a effeito mais facilmente, e com menor despendio, que outros obstaculos não sejam creados, quando podem desde já ser prevenidos: constando outrosim que varias ruas se projectam no mencionado morro de Santo Antonio, e nellas a edificação de predios, que sem duvida augmentarão excessivamente o custo do util sinão necessario dismoronamento; tornando-se a edificação da cidade por esta fórmula não só mais defeituosa, como ameaçadora á sua população com construcções pouco solidas, pondo em risco, por occasião das grandes chuvas, a segurança dos habitantes de taes predios e causando grave incommodo aos que habitam nos terrenos contiguos: Usando da autorização concedida pelo art. 2º do Decreto n. 353 de 12 de Julho de 1845, Hei por bem Declarar de utilidade publica a desapropriação do dito morro de Santo Antonio, nos termos dos §§ 3º e 5º do art. 1º do referido decreto; e Ordenar que se proceda de conformidade com o que se acha disposto nos demais artigos seguintes.

Francisco Gonçalves Martins, do Meu Conselho, Senador do Imperio, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Imperio, assim o tenha entendido e faça executar. Palacio do Rio de Janeiro em 4 de Junho de 1853, 32º da Independencia e do Imperio.

Com a rubrica de Sua Magestade o Imperador.

Francisco Gonçalves Martins.

¹² Decreto n. 1187, de 4 de junho de 1853 (sic). Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=391460&tipoDocumento=DEC-n&tipoTexto=PUB>>.

ANEXO II - CAPÍTULO V¹³

DO DIREITO REAL DE LAJE

Art. 55. A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1.225.

.....

XII - a concessão de direito real de uso; e

XIII - a laje.” (NR)

“Parte especial

.....

LIVRO III

TÍTULO XI

DA LAJE

Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

§ 1º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base.

§ 2º O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade.

§ 3º Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor.

§ 4º A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas.

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje.

¹³ Extraído da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>.

§ 6º O titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes.'

'Art. 1.510-B. É expressamente vedado ao titular da laje prejudicar com obras novas ou com falta de reparação a segurança, a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício, observadas as posturas previstas em legislação local.'

'Art. 1.510-C. Sem prejuízo, no que couber, das normas aplicáveis aos condomínios edilícios, para fins do direito real de laje, as despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum serão partilhadas entre o proprietário da construção-base e o titular da laje, na proporção que venha a ser estipulada em contrato.

§ 1º São partes que servem a todo o edifício:

I - os alicerces, colunas, pilares, paredes-mestras e todas as partes restantes que constituam a estrutura do prédio;

II - o telhado ou os terraços de cobertura, ainda que destinados ao uso exclusivo do titular da laje;

III - as instalações gerais de água, esgoto, eletricidade, aquecimento, ar condicionado, gás, comunicações e semelhantes que sirvam a todo o edifício; e

IV - em geral, as coisas que sejam afetadas ao uso de todo o edifício.

§ 2º É assegurado, em qualquer caso, o direito de qualquer interessado em promover reparações urgentes na construção na forma do parágrafo único do art. 249 deste Código.'

'Art. 1.510-D. Em caso de alienação de qualquer das unidades sobrepostas, terão direito de preferência, em igualdade de condições com terceiros, os titulares da construção-base e da laje, nessa ordem, que serão cientificados por escrito para que se manifestem no prazo de trinta dias, salvo se o contrato dispuser de modo diverso.

§ 1º O titular da construção-base ou da laje a quem não se der conhecimento da alienação poderá, mediante depósito do respectivo preço, haver para si a parte alienada a terceiros, se o requerer no prazo decadencial de cento e oitenta dias, contado da data de alienação.

§ 2º Se houver mais de uma laje, terá preferência, sucessivamente, o titular das lajes ascendentes e o titular das lajes descendentes, assegurada a prioridade para a laje mais próxima à unidade sobreposta a ser alienada.'

'Art. 1.510-E. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, salvo:

I - se este tiver sido instituído sobre o subsolo;

II - se a construção-base não for reconstruída no prazo de cinco anos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta o direito a eventual reparação civil contra o culpado pela ruína.”

Art. 56. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 167.

I -

39. (VETADO);

.....

43. da Certidão de Regularização Fundiária (CRF);

44. da legitimação fundiária.

.....” (NR)

“Art. 171. Os atos relativos a vias férreas serão registrados na circunscrição imobiliária onde se situe o imóvel.

Parágrafo único. A requerimento do interessado, o oficial do cartório do registro de imóveis da circunscrição a que se refere o caput deste artigo abrirá a matrícula da área correspondente, com base em planta, memorial descritivo e certidão atualizada da matrícula ou da transcrição do imóvel, caso exista, podendo a apuração do remanescente ocorrer em momento posterior.” (NR)

“Art. 176.

§ 9º A instituição do direito real de laje ocorrerá por meio da abertura de uma matrícula própria no registro de imóveis e por meio da averbação desse fato na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca.” (NR)

“Art. 195-A. O Município poderá solicitar ao cartório de registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis públicos oriundos de parcelamento do solo urbano implantado, ainda que não inscrito ou registrado, por meio de requerimento acompanhado dos seguintes documentos:

.....

IV - planta de parcelamento ou do imóvel público a ser registrado, assinada pelo loteador ou elaborada e assinada por agente público da prefeitura, acompanhada de declaração de que o parcelamento encontra-se implantado, na hipótese de este não ter sido inscrito ou registrado.

.....

§ 6º Na hipótese de haver área remanescente, a sua apuração poderá ocorrer em momento posterior.

§ 7º O procedimento definido neste artigo poderá ser adotado para abertura de matrícula de glebas municipais adquiridas por lei ou por outros meios legalmente admitidos, inclusive para as terras devolutas transferidas ao Município em razão de legislação estadual ou federal, dispensado o procedimento discriminatório administrativo ou judicial.

§ 8º O disposto neste artigo aplica-se, em especial, às áreas de uso público utilizadas pelo sistema viário do parcelamento urbano irregular.” (NR)

“Art. 195-B. A União, os Estados e o Distrito Federal poderão solicitar ao registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis urbanos sem registro anterior, cujo domínio lhes tenha sido assegurado pela legislação, por meio de requerimento acompanhado dos documentos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 195-A, inclusive para as terras devolutas, dispensado o procedimento discriminatório administrativo ou judicial.

§ 1º Recebido o requerimento na forma prevista no caput deste artigo, o oficial do registro de imóveis abrirá a matrícula em nome do requerente, observado o disposto nos §§ 5º e 6º do art. 195-A.

.....

§ 3º O procedimento de que trata este artigo poderá ser adotado pela União para o registro de imóveis rurais de sua propriedade, observado o disposto nos §§ 3º, 4º, 5º, 6º e 7º do art. 176 desta Lei.

§ 4º Para a abertura de matrícula em nome da União com base neste artigo, a comprovação de que trata o inciso II do caput do art. 195-A será realizada, no que couber, mediante o procedimento de notificação previsto nos arts. 12-A e 12-B do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, com ressalva quanto ao prazo para apresentação de eventuais impugnações, que será de quinze dias, na hipótese de notificação pessoal, e de trinta dias, na hipótese de notificação por edital.” (NR)

Art. 57. O **caput** do art. 799 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos X e XI:

“Art. 799.

X - requerer a intimação do titular da construção-base, bem como, se for o caso, do titular de lajes anteriores, quando a penhora recair sobre o direito real de laje;

XI - requerer a intimação do titular das lajes, quando a penhora recair sobre a construção-base.” (NR)