

Ficha Técnica

Ficha Técnica:

Organização:

Cristiano Muller
Karla Moroso

Texto:

Cristiano Muller

Colaboração:

Camila Bitencourt Martins
Karla Moroso
Lucimar Fatima Siqueira

Fotos:

Lucimar Siqueira
Fernando Martins -

<https://plus.google.com/photos/113081250913384053499/albums/>

Arte e Diagramação:

Karla Moroso

Impressão:

Gráfica Calábria

ISBN: 978-85-67266-01-5

Realização:



Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES
Avenida Otto Niemeyer, 2595/404
Porto Alegre/RS
Fone: 51. 3084.1321
E-mail: cdes@cdes.org.br
Site: www.cdes.org.br

Apoio: Fundação Ford

SUMÁRIO

1. Introdução	05
2. Conflitos fundiários urbanos no Brasil	07
2.1. Alguns Casos de Despejos no Brasil	09
3. Os Conflitos Fundiários Urbanos desde a perspectiva crítica dos direitos humanos	17
4. Ações no âmbito do Conselho das Cidades	21
5. Ações do Fórum Nacional de Reforma Urbana	23
6. Experiências de mediação de conflitos fundiários urbanos	25
6.1 A experiência do GT da Bahia de mediação de conflitos	25
6.2 A experiência da Ouvidoria Agrária Nacional	27
6.3 A experiência do Centro de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos do Piauí	29
7. Conclusão	31

1. Introdução

Segundo dados da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional brasileiro (ao redor de R\$ 6 milhões de unidades) concentra-se na sua maioria – em torno de 90% - na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. Por outro lado, a política habitacional existente – Programa Minha Casa Minha Vida - não teve ainda a efetividade esperada de atacar esse déficit e reduzir o número de pessoas sem teto no país. Apesar disso, proliferam pelas grandes cidades obras de moradia destinadas a faixa de renda de 3 a 6 salários mínimos e quando as obras são destinadas aos pobres, essas são localizadas na periferia das grandes cidades em geral 10/15 km do centro - longe dos serviços públicos de saúde, educação, lazer e do trabalho, em detrimento de investimentos públicos que poderiam ser realizados em áreas centrais onde existem vazios urbanos e ociosidade e subutilização dos prédios públicos e privados. Esse é um dos cenários que compõem o quadro de exclusão social a que estão sendo submetidas as populações pobres desse país, não lhes restando outra área da cidade para moradia que não seja uma área da cidade que seja de risco, de preservação ambiental, ou que esteja abandonada pelo proprietário. Contra esse público os despejos são sempre utilizados como medida de restauração da ordem e da justiça.

No entanto, os despejos constituem grave violação aos direitos humanos conforme estabelece a Resolução 1993/77 da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. É por isso que a adoção dos padrões internacionais desses direitos pelo Brasil é tarefa obrigatória e urgente a ser assumida pelas instituições brasileiras. Desde o ano 2000, com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 26 que incluiu o direito à moradia como garantia social no art. 6º da Constituição Federal Brasileira, é que se vem construindo normativas que visam implementar a efetivação desse direito na vida das pessoas. Com esta determinação, o Brasil começa a garantir no seu aparato legal o que prevê o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas: a proteção ao direito à moradia. Dentro dessa mesma perspectiva, foi aprovado – em 2001- o Estatuto da Cidade juntamente com a Medida Provisória 2.220/2001. Ambos os documentos tratam de princípios, mecanismos e instrumentos jurídicos e administrativos de direito urbanístico e regularização fundiária. Mais recentemente ainda foi publicada a Lei 11.977/2009 que instituiu do Programa Minha Casa Minha Vida que contém um capítulo destinado unicamente a instrumentos inovadores em

termos de regularização fundiária. Além disso, com a aprovação do novo Código Civil Brasileiro, foram incorporados ao ordenamento jurídico, novos conceitos de propriedade, agora prevendo na lei a sua função sócio-ambiental e também o reconhecimento jurídico de inúmeras situações de posse antes tidas como ilegais. No entanto, estas conquistas concentradas no âmbito do direito à moradia e no impulsionamento de processos de regularização fundiária, não se comunicaram com a necessária criação de um marco jurídico na prevenção dos despejos. Isto é: apesar de existir uma forte construção jurídica comprometida com o direito à moradia e a função social da propriedade, estes direitos não se efetivam de fato nas vidas das pessoas, nem tampouco se comprometem em evitar os despejos.

Nesse sentido, é importante garantir que ao menos essas comunidades pobres que não têm garantia de direito à moradia e à cidade e que são judicializadas para serem despejadas de suas casas tenham uma alternativa digna de mediação e de resolução pacífica do seu caso que não passe pelo cumprimento de um mandado de despejo com uso de força policial, o que gerará mais e mais violações aos direitos humanos, como pessoas sem teto, pessoas sem direito à educação, sem direito à saúde e por aí vai. Com base nesse cenário, a presente publicação tem a intenção de primeiramente pontuar o problema dos despejos e dos conflitos fundiários com dados e contaminados dos contextos de luta e desespero do povo pobre desse país e também desde um ponto de vista crítico dos direitos humanos, contando para isso com o importante trabalho de Missões realizadas pela Relatoria do Direito Humano à Cidade da Plataforma DHESCA Brasil.

Os direitos humanos aparecem nesse debate sempre como normas internacionais abstratas e que mais parecem vagar pelo imaginário jurídico dos operadores do direito, contudo, os direitos humanos são realmente estratégicos na hora de se pensar em prevenção dos despejos na medida em que problematiza os conflitos fundiários e nos faz questionar do porque dos despejos, do porque até agora os despejos serem tratados como um problema a ser resolvido somente pelo Poder Judiciário, ou porque até agora não se construiu nesse país uma política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos. Essa publicação conta ainda com a análise de três experiências nacionais de mediação de conflitos fundiários, a primeira do Grupo de Trabalho da Bahia criada no âmbito do governo do estado da Bahia; a segunda da Ouvidoria Agrária Nacional do Ministério de Desenvolvimento Agrário e a terceira do Centro de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos do estado do Piauí. A partir dessas experiências e do aporte na publicação das iniciativas do Conselho das Cidades e do Fórum Nacional da Reforma Urbana para a prevenção dos despejos é que será possível realizar um comparativo crítico das três experiências e então seguir para as conclusões do texto.

2. Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil

Os despejos no Brasil compõem um cenário de exclusão social e de violação de direitos nunca antes visto. Os despejos afetam basicamente as comunidades pobres de uma determinada região que é alvo da especulação imobiliária, de megaprojetos de infraestrutura, de obras e intervenções urbanas e mais atualmente dos megaeventos esportivos da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, entre outras.

Os despejos são sempre vistos como algo natural e irreversível, sendo os despejados os próprios culpados pelo despejo e pelo seu próprio destino. Não são raras às vezes em que, inclusive, se criminaliza quem se levanta contra um despejo e tenta resistir a uma ação desse tipo. A criminalização vem amparada legalmente com base no crime de esbulho possessório, descumprimento de ordem judicial, crime contra o meio ambiente e desacato à autoridade entre outros crimes correlatos. Nesses casos ocorre um processo de desqualificação dessas comunidades pobres, através da acusação da ilegalidade da ocupação do solo, da construção irregular das moradias, da falta de titulação dos imóveis, por estarem ocupando área de terceiro, por estarem ocupando uma área que tem um projeto qualquer, por ocuparem uma área verde, por ocuparem uma área de preservação permanente, entre outras.

No interior do ordenamento jurídico brasileiro é que serão dadas as condições para a realização de um despejo e são inúmeras e das mais criativas possíveis. Será também no interior dos poderes públicos que se darão as formas mais estranhas de intervenção pública seja municipal, seja estadual e federal para a consumação de um despejo, tais como: megaprojetos de usinas hidrelétricas; abertura de estradas, avenidas; construção de parques e outros; programas de recuperação ambiental; programas de despoluição de rios e bacias e outros.

Os despejos, via de regra, são causados por uma ordem judicial ou uma ordem administrativa emanada por um poder público. Pela via judicial, os despejos são determinados por decisões em ações de reintegração de posse, reivindicatória de propriedade, ação ordinária com pedido de tutela antecipada, ações civis públicas, desapropriações, imissão de posse em processos de falência, ações demolitórias e por aí vai. Todas essas medidas judiciais dialogam somente com uma argumentação jurídica que é a de defesa do direito à propriedade. A tônica desses despejos em sede de ordem judicial é o cumprimento da ordem judicial

custe o que custar. É comum a requisição de força policial com poderes de arrombamento, de requisição de ambulância prevendo já o atendimento das vítimas, de requisição do conselho tutelar para o atendimento das crianças, muito embora estejam em companhia de seus pais, etc. Já em sede de despejos pela via administrativa, usualmente apelidados de “remoções”, “realocações” esses são mais organizados seguindo geralmente um procedimento padrão: cadastro dos moradores atingidos pela intervenção urbana, nenhuma informação, ou informação precária ou ainda desinformação; desqualificação da posse dos moradores (no cadastro pedem escritura da área ocupada); despejo com a retirada das famílias de suas casas pela via do aluguel social temporário, ou indenização pecuniária pelas benfeitorias realizadas pelas benfeitorias realizadas ou ainda reassentamento para uma área distante e sem infraestrutura urbana, longe da cidade.

O que há de comum nesses casos é que as pessoas que são atingidas por esses despejos jamais são ouvidas, ao menos que se mobilizem, ao menos que garantam uma defesa jurídica por conta própria; as pessoas atingidas padecem e sofrem com a desinformação utilizada de modo malicioso pelo poder público; não existe nenhum direito à moradia digna garantido alternativamente, a não ser o despejo puro e simples ou ainda a inscrição em um programa habitacional que não lhe garantirá direito à cidade, deixando o morador atingido longe do trabalho, longe do posto de saúde, longe da escola, longe do transporte, longe enfim da cidade.

É preciso imediatamente construir proposições, iniciativas e políticas públicas, no sentido de se evitar os despejos. Essa iniciativa deve ter um único compromisso, a de trabalhar com lógicas jurídicas não violadoras de direitos, mediante a construção de processos de discussão no sentido de se evitar os despejos e buscar alternativas aos despejos, fundada na ação multidisciplinar de múltiplos atores, no respeito aos direitos humanos, na prevalência da dignidade humana e na priorização do direito à moradia digna e do direito à cidade.

Nesse sentido, para fins de se compreender como que ocorrem na prática esses despejos, é importante entendê-los mediante a análise de casos concretos. Com base no material produzido pela Plataforma DHESCA Brasil relativamente às missões da Relatoria do Direito Humano à Cidade que faz missão em várias localidades no Brasil em que os despejos e a violação ao direito à moradia são muito graves é possível se traduzir um pouco a lógica desses despejos.

2.1 Alguns casos de despejos no Brasil

A Missão de São Paulo

Nos dias 17 e 19 de dezembro de 2009 a Relatoria do Direito Humano à Cidade juntamente com os movimentos e entidades de defesa do direito à moradia de São Paulo e região metropolitana realizaram uma missão para investigar denúncias de violações ao direito à moradia e de despejos na cidade. Foram visitadas as seguintes comunidades: Favela do Sapo – São Paulo; Favela da Vila Guilherme – São Paulo; Parque Linear do Tietê – São Paulo; Favela do Oratório / Sapopemba – São Paulo; Parque Cocaia I – São Paulo; Complexo Águas Espraiadas – São Paulo; Ocupações Dersa-Ecovias – Diadema; Comunidade do Jardim Oratório – Mauá; Populações de rua no centro de São Paulo.

Além das comunidades visitadas foram realizadas visitas oficiais perante os poderes públicos municipais, defensoria pública estadual, ministério público estadual e poder judiciário estadual. Foi realizada ainda audiência pública na Câmara Municipal de São Paulo.

Como substrato da missão realizada foi constatado em nível de conclusão, pela Relatoria do Direito Humano à Cidade que:

“percebe-se um nítido desrespeito ao Direito Humano à Cidade, em especial ao direito à moradia, e também a outros direitos humanos sociais e individuais, tais como os direitos à educação, segurança, proteção à criança e ao adolescente, assistência aos desamparados, saúde, água, saneamento e ao meio ambiente e outros.”

“Em São Paulo e em sua região metropolitana, a Relatoria pode constatar abundância de recursos para grandes obras de infraestrutura, mas ausência de prioridade e descuido por parte do poder público e das empresas contratadas para com o direito à moradia dos cidadãos situados nas áreas de intervenção desses projetos.”

Nesse sentido, a Relatoria do Direito Humano à Cidade recomendou em seu relatório o seguinte:

Comunidade Visitada	Recomendações
Favela do Sapo	A imediata suspensão das ameaças de despejo das 455 famílias que residem na favela do Sapo, promovidas pelo Poder Público Municipal.
	A discussão conjunta com os moradores de um projeto de habitação de interesse social para a totalidade dos moradores ali situados, vivendo em áreas de risco;
Favela da Vila Guilherme	A anulação do processo de reintegração de posse contra as famílias para que desocupem o local, tendo em vista o fato das mesmas não terem sequer sido citadas no processo para realizar a sua defesa, direito ao contraditório e a ampla defesa.
	Imediata desapropriação da propriedade da empresa Cerâmica Vero (originalmente Cerâmica Sallus) pelo Poder Público Municipal, garantindo a permanência das 400 famílias que residem no local.
Parque Linear do Tietê	Suspensão imediata das ameaças de despejo envolvendo 3.900 famílias que vivem na área onde será construído o parque Linear do Tietê.
	Discussão com as comunidades do projeto de urbanização e construção do Parque Linear do Tietê;
	Assistência social as famílias em situação de vulnerabilidade social, principalmente aquelas com crianças e adolescentes;
	A adoção, pelo Poder Público Municipal, das seguintes medidas emergenciais: (i) esclarecer e informar, juntando-se os documentos necessários, sobre a existência de infraestrutura suficiente e em operação para o bombeamento do esgoto produzido pela comunidade; (ii) esclarecer sobre as providências adotadas para o controle e/ou minimização dos riscos das enchentes; (iii) - esclarecer quanto a viabilidade técnica para a drenagem da água/esgoto empossada na área urbanizada por meio do sistema coletor da SABESP, ainda que de forma excepcional.

Comunidade	Recomendações
Favela do Oratório / Sapopemba	<p>A imediata paralisação das obras de canalização do córrego Oratório até que o projeto de intervenção seja discutido com as 500 famílias que vivem ao longo do mesmo;</p> <p>A elaboração de um projeto de habitação de interesse social de forma a garantir o direito á moradia digna para a população atualmente residente no local.</p>
Favela da Vila Guilherme	<p>Garantir que as famílias atingidas por remoções participem das tomadas de decisões sobre a sua nova moradia;</p> <p>Garantir que as famílias atingidas por remoções participem das tomadas de decisões sobre a sua nova moradia; iii. No caso de uma família ser inserida em programa de aluguel social temporário, o poder público deverá garantir por escrito que essa família tenha um imóvel em determinado prazo e que fará parte da tomada de decisões sobre a sua nova moradia.</p>
Parque Cocaia I	<p>Suspensão imediata das ameaças e processos de remoção, promovidas pela administração municipal em razão das obras de intervenção do Programa Mananciais, envolvendo as 3.000 famílias da comunidade parque Cocaia I.</p> <p>Discussão com a comunidade, plano de intervenção urbano e do plano de reassentamento com as soluções habitacionais que serão adotadas no caso das remoções necessárias;</p> <p>Assinatura, por parte do Poder Público Municipal, de documento que garanta o retorno das famílias à comunidade após o término das obras e o pagamento de aluguel social, tal como o ocorrido com as últimas 40 famílias que deixarão o local provisoriamente.</p> <p>Constituição de um grupo de trabalho, no âmbito do Ministério das Cidades, para o acompanhamento do projeto, realizado com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, vinculando o repasse dos mesmos a garantia do direito à moradia e ao cumprimento de metas sociais por parte da Prefeitura Municipal.</p>

Comunidade	Recomendações
Complexo Aguas Espraiadas	Suspensão imediata dos processos e das ameaças de despejos das 16 favelas situadas nas margens do Córrego Água Espraiada, promovidos em razão das obras da Prefeitura Municipal visando a construção de um túnel e de um parque linear.
	Discussão com a comunidade, do plano de intervenção urbano e do plano de reassentamento com as soluções habitacionais que serão adotadas no caso das remoções necessárias e a garantia do direito à moradia para todos os afetados pela intervenção.
	Imediato início das obras de construção das unidades habitacionais de interesse social.
	No caso do Jardim Edite, já removida em 2009, a situação parece caminhar para uma solução negociada garantindo-se o direito à moradia para a população removida da favela. No entanto, é necessário dar início imediato à execução do projeto de urbanização do local e a construção das unidades habitacionais, conforme discutido com a comunidade.

A Missão Piauí

Nos dias 14 e 15 de junho de 2010 a Relatoria do Direito Humano à Cidade esteve nas cidades de Teresina e Nazária no Piauí realizando missão que investigou denúncias de violações ao direito à moradia e à cidade contra comunidades pobres das localidades. Foram visitadas as seguintes comunidades: Ocupação do Alto da felicidade; Vila Urbano Eulálio; Vila Corina; Vila Memorari; Vila Amazônia; Parque Universitário; Nazária.

Além das comunidades a Relatoria visitou a Prefeitura Municipal de Teresina, a Defensoria Pública Estadual, o Tribunal de Justiça do estado, o Comando da Polícia Militar, a Agência de Desenvolvimento do estado do Piauí. Foi também realizada audiência pública no DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra a Seca.

Algumas conclusões da Relatoria no caso do Piauí:

“Chama a atenção a forma como os despejos ocorrem. Sempre mediante ordens judiciais sem cumprimento do Princípio do Devido Processo Legal, sem que haja direito de ampla defesa e contraditório por essas pessoas. Chama a atenção ainda o combate existente entre os Poderes Judiciário e Poder Executivo locais no cumprimento dessas ordens. Enquanto que o Poder Executivo Estadual perante seu Comando de Polícia Militar tenta dar um cumprimento das ordens de despejo de modo mais atrelado aos direitos humanos, a todo o momento é pressionado pelo Poder judiciário local através da sua Corregedoria de Justiça no sentido do cumprimento “custe o que custar”, levando às vezes à realização de violações aos direitos humanos, como relatado pelos depoimentos de inúmeras pessoas que foram vítimas das ações da polícia militar nesse sentido.”

As recomendações da Relatoria:

- Reforço e atuação efetiva da Defensoria Pública Estadual do Piauí na defesa das comunidades de baixa renda nos processos judiciais de desocupação. Criação do Núcleo de Habitação da Defensoria Pública.”
- Implementação pelo Município de Teresina e Nazária dos instrumentos do Estatuto da Cidade tendentes a garantir a função social da propriedade e combater os vazios urbanos.”
- Reconhecimento e fortalecimento da Coordenadoria de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos.”
- Reconhecimento da Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí.”
- Articulação da Defensoria Pública Estadual, Governo do Estado, Movimentos Populares e Município na busca de um diagnóstico e solução do tema dos conflitos fundiários urbanos em Teresina e região metropolitana.”

A Missão do Rio de Janeiro

Nos dias 18, 19 e 20 de maio de 2011 a Relatoria do Direito humano á Cidade esteve na cidade do Rio de Janeiro para investigar denúncias de violações aos direitos humanos à cidade e à moradia em virtude das intervenções urbanas para a preparação da cidade para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas de 2016. A visita foi realizada juntamente com o Comitê Popular da Copa do Rio de Janeiro. Foram visitadas as seguintes comunidades removidas ou ameaçadas de despejo: Comunidade do Campinho; Comunidade Restinga; Comunidade Vila Harmonia; Comunidade Vila Recreio II; Comunidade do Metrô Mangueira; Vila Autódromo; Morro da Providência; Ocupação Machado de Assis; Comunidade da Estradinha.

Algumas conclusões contidas no Dossiê do Rio de Janeiro:

“Completa ausência, ou precariedade, de informação por parte das comunidades, acompanhada de procedimentos de pressão e coação, forçando os moradores a aceitar as ofertas realizadas pela Prefeitura do Rio. Cabe frisar que as comunidades visitadas, sem exceção, não tiveram qualquer acesso aos projetos de urbanização envolvendo suas áreas de moradia.”

“Completa ausência, ou precariedade, de envolvimento das comunidades na discussão dos projetos de reurbanização promovidos pela Prefeitura, bem como das possíveis alternativas para os casos onde são indicadas remoções.”

“As indenizações oferecidas são incapazes de garantir o acesso a outro imóvel situado na vizinhança próxima, tendo em vista que a Prefeitura só indeniza o valor das benfeitorias e não a posse terra, fato em geral agravado pela valorização decorrente dos investimentos que estão sendo realizados pelo poder público. Tal situação não é revertida nem mesmo com o instrumento da compra assistida, que gera um aumento no valor pago pelas indenizações, em torno de 40%, mesmo assim insuficiente para a aquisição de um imóvel na mesma localidade. Resta a opção de ser transferido para um imóvel distante, nos conjuntos habitacionais que estão sendo construídos em geral na Zona Oeste, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.”

“Deslegitimação das organizações comunitárias e processos de negociação sempre individualizados com as famílias, nitidamente buscando enfraquecer sua capacidade de negociação com o Poder Público. Nessa mesma perspectiva, cabe registrar que as negociações, em geral, são arbitrárias e sem critérios claros de negociação, inclusive no que se refere aos valores das indenizações.”

“Desrespeito à cidadania através de ameaças, pressão e coação. O padrão de relacionamento dos agentes públicos é desrespeitoso com a população de baixa renda, tratada como cidadãos de segunda classe, como se os moradores não fossem portadores de direitos, lembrando o fim do século XIX, onde a propriedade era base de todos os demais direitos, ou seja, como são moradores sem propriedades, esses não teriam direitos. Sobressai nas formas de pressão utilizadas pela Prefeitura Municipal, a não retirada do entulho das casas demolidas, gerando situações dramáticas para as famílias que ainda resistiam à remoção.”

“A utilização da justiça como um instrumento contra o cidadão. Tendo como principal instrumento as ações judiciais promovidas pela Procuradoria do Município, o Poder Público Municipal tem sido uma máquina irresponsável de despejos, sem qualquer compromisso com a saúde e a vida das pessoas. A prática da procuradoria do Município parece ser a de castigar todos os cidadãos que recorrem à justiça para proteger os seus direitos. Todas as liminares derrubadas na justiça são acompanhadas da imediata remoção, determinada pela Procuradoria, sistematicamente realizadas em situações de terror e violação dos direitos humanos. O ser humano – homens, mulheres, idosos e crianças – é gravemente desrespeitado através de práticas tais como a remoção em 24 horas – sequer antes de receber as indenizações ou a sujeição das famílias a condições de vida degradantes, obrigando-as a viver entre os escombros das demolições.”

Ao total, o Comitê Popular do Rio de Janeiro fez o levantamento de 6.715 famílias despejadas ou ameaçadas de despejo na cidade do Rio de Janeiro em função das obras preparatórias para esses megaeventos esportivos.

A primeira conclusão que se pode extrair desse conjunto de missões realizadas pela Relatoria do Direito Humano à Cidade é de que os conflitos fundiários urbanos são um tema grave em nossa sociedade e que ainda não está resolvido, ao contrário, está longe de sê-lo. Esses conflitos fundiários atingem comunidades pobres da cidade em sua maioria, através da imposição de um processo de desqualificação proposital que chega ao ponto de tornar a situação de conflito invisível, acarretando aí em mais e mais violações aos direitos humanos.

A invisibilidade do conflito se torna possível porque o processo de desqualificação da posse dos moradores, e dos próprios moradores, é tão grande que para o senso comum parece que não existe conflito e sim a justa desocupação de uma área invadida. Esta desqualificação se traduz pelo fato da posse irregular, pela própria situação de fragilidade e vulnerabilidade social dos indivíduos e das comunidades ocupantes entre outras situações. Ora, isso leva a conclusão pelo senso comum de que contra esses violadores da lei a lei deve se impor, por isso o conflito passa então a ser invisível. É preciso então uma visão complexa dos conflitos fundiários a partir das suas causas e consequências para garantir efetiva visibilidade desses conflitos com a exposição da realidade de vida dos moradores como trabalhadores, crianças que vão à escola normalmente e que torcem para um time de futebol, por exemplo, e que realmente existem, não são invisíveis, portanto.

É importante observar em todos os casos que o Poder Judiciário é utilizado indevidamente como instrumento para se definir um conflito fundiário quase sempre contra os atingidos por um despejo. Via de regra, essas decisões judiciais tratam de contribuir para que se formem mais e mais grupos de pessoas sem teto nas cidades, o que se revela uma afronta a toda normativa internacional de direitos humanos que estabelecem os despejos como uma grave violação aos direitos humanos.

Todos os casos comprovam também que as ações tomadas pelos poderes públicos são insuficientes. Ora, o poder público que justamente seria o responsável por zelar pelos interesses e bem estar dos cidadãos que vivem na cidade é o mesmo que não informa sobre os projetos que podem vitimar indivíduos e comunidades com a perda da sua moradia e a perda do seu direito à cidade. Não abre possibilidades de participação popular nas decisões a serem tomadas sobre os projetos. Por fim, o poder público executivo não estabelece nenhum tipo de compensação digna para os afetados pelas intervenções públicas criadas pelo próprio Município.

3. Os Conflitos Fundiários Urbanos desde uma perspectiva crítica dos Direitos Humanos

Os casos relatados dão conta ainda de um procedimento padrão na realização dos despejos, tais como falta de informação aos afetados sobre o seu próprio destino, falta de participação das pessoas afetadas nas decisões sobre os projetos, utilização do poder judiciário para legitimação dos processos de despejo, falta total de mediação dos conflitos, inexistência de busca de alternativas aos despejos, utilização de programas habitacionais como apêndices aos despejos e que visam a expulsão dos moradores do local onde vivem.

No entanto, partindo para a reflexão teórica crítica do que representam esses processos de despejo desde os direitos humanos é possível identificar 5 pontos concretos:

1º - Negação dos Direitos Humanos: a estratégia utilizada pelo Estado quando do enfrentamento de um caso de despejo é a de desqualificação da posse exercida pelas comunidades pobres, mediante a supervalorização do título de propriedade, assim como pelo não reconhecimento de legitimidade da posse exercida por essas pessoas. Essa desqualificação não se restringe unicamente à posse, indo mais além e revelando que existe na verdade muito preconceito de raça, de origem e de classe nessas situações. O uso de palavras e conceitos pejorativos para se referirem às pessoas atingidas por um despejo sempre reproduzem o modo pelo qual se procura fragilizar e enfraquecer as vítimas de um despejo. Ao contrário disso, se esquece, por exemplo, que a região onde moram atualmente até bem pouco tempo era considerada periferia da cidade, área esquecida e sem nenhum tipo de interesse do mercado, onde naquele local moradores através de muita luta e participação conseguiram trazer a cidade com escolas, transporte, comércio, serviços, postos de saúde e outros serviços públicos. No entanto, esse processo de desqualificação todo não é gratuito e esconde na verdade a construção que leva a determinação daquele cidadão como um subcidadão que para ele não servem as garantias de direitos e que, portanto, a ele serão negados os direitos humanos. Não bastasse a humilhação de estar sofrendo um processo de despejo sem o devido equilíbrio de armas entre o indivíduo e um Município, por exemplo, sobre esses atingidos ainda pesa a pecha de estarem a margem do Direito e das garantias constitucionais, sob o falso argumento de que para o não proprietário não existem garantias pela lei e pela Constituição. Ora, as pessoas não nascem proprietários! E o

direito à propriedade nunca foi condição para garantia de direitos e muito menos em sentido contrário para negação de direitos. Pois os atingidos por um despejo passam ainda pela humilhação de perderem sua condição de cidadania.

2º - Princípio da Hierarquização dos Direitos Humanos: a hierarquização dos direitos é muito clara também nesses casos. Quando existem os despejos, existe uma clara opção ética pelos direitos de primeira geração, os chamados direitos individuais de propriedade, livre iniciativa, respeito aos contratos, entre outros, em detrimento dos direitos coletivos e os direitos e garantias sociais, como o direito à moradia digna e o direito à cidade. Essa constatação também é muito grave. Isto porque ao hierarquizar os direitos, se concebe que existem direitos que são hierarquicamente superiores que os outros e se isso é verdade, é possível dizer então que se pode sacrificar um direito pelo outro. O direito individual pelo direito coletivo, o direito à propriedade pelo direito à moradia e a cidade, o direito à privacidade pelo direito de imprensa entre outros.

3º - Necessidade de Recuperação do político no tema dos despejos: os despejos não são um problema meramente legal ou jurídico, são um problema de falta de política pública grave que não reconhece a sua complexidade e que por isso relega a um administrador público o poder de decidir sobre o destino de milhares de pessoas com base na análise de um projeto de intervenção urbana para a cidade. Os despejos estão no mundo da impureza jurídica, no mundo do impuro da vida e como tal fenômeno deverá ser enfrentado. Isto quer dizer que é necessário contaminar de realidade e de vida os preceitos legais que tratam dos despejos. Somente com essa problematização dos despejos é que será possível avançar para a garantia de direitos e o fim da violência contra as comunidades pobres atingidas. O contrário disso é compreender os despejos nos termos do que define a lei processual civil brasileira que instrumentaliza as ações judiciais que redundam em despejos. Recuperar o político dos despejos é realmente enfrentar o problema e propor soluções que tenham como princípios o direito à moradia digna, o direito à cidade, a dignidade humana. Fomentar, portanto, a construção de políticas públicas contra os despejos, mediante instituição de ações de programas que evitem os despejos e a consequente violência e agravamento dos conflitos que vem juntamente a isso.

4º - Absolutização do formalismo: está representada pelo processo judicial como sendo a única forma possível de se resolver um despejo. Desde esse ponto de vista único, o poder

judiciário passa a ser o responsável único a dar uma resposta a um problema que transcende o jurídico e que passa pelo social, pelo humano, pelo urbano pelo rural. Com base na absolutização do formalismo, o critério que se passa a ter é o critério legal, leia-se o capítulo destinado às ações possessórias no Código de Processo Civil Brasileiro, o que redundará inevitavelmente em despejos. É importante criar outras mediações, tendo em vista que a mediação dos despejos que propõe a lei processual civil brasileira não é suficiente para garantir os direitos humanos. Por isso é importante constatar criticamente a modo absoluto que se resolvem os conflitos fundiários mediante a aplicação da lei.

5º - Os Despejos vistos na sua Complexidade: os despejos não podem ser vistos como uma anomalia da vida ou como um infortúnio qualquer. Com efeito, os despejos foram sempre vistos como um subtema das políticas públicas urbanas. Os despejos sempre foram vistos como um problema de falta de moradia, falta de regularização fundiária, falta de recursos entre outros. Nunca se teve a devida atenção para a complexidade dos despejos como fenômeno para além do jurídico, mas também social e político. Um fenômeno que tem suas causas e tem seus efeitos, um fenômeno enfim que precisa ser problematizado. Os despejos podem ser vistos de diversas miradas, tais como desde o ponto de vista da utilização do espaço urbano, das regras de ocupação e utilização do solo, do direito à cidade, das regras de regularização fundiária, dos princípios da dignidade humana, da efetividade dos direitos fundamentais sociais e da proibição de retrocesso social, por exemplo. Ora, por trás de um despejo não há somente um bem jurídico notabilizado pelo direito à propriedade privada, existe também uma série de outros direitos de natureza social e coletiva que devem ser enfrentados para se apreciar o tema na sua complexidade. Ver os despejos de modo complexo significa concluir que existem também outros direitos passíveis de violação quando se realiza um despejo, como, por exemplo, o direito à moradia digna, o direito à educação, o direito ao trabalho, o direito à saúde, entre outros.



4 • Ações no Âmbito do Conselho das Cidades

Levando em conta esse grave diagnóstico relacionado ao tema dos despejos e dos conflitos fundiários urbanos, é que se tem atuado ainda timidamente em nível nacional para se tentar enfrentar essa questão. Porém, é possível identificar algumas ações e lugares que podem, se empoderados, constituir-se em alternativas aos despejos.

Um deles é o Conselho das Cidades, órgão consultivo ligado ao Ministério das Cidades onde se participam diversos segmentos da sociedade civil e do poder público, onde se faz a discussão sobre a questão urbana e das cidades no Brasil. Pois esse Conselho aprovou no ano de 2009 a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos aprovada pela Resolução nº 87 do Conselho das Cidades em Brasília. Muito pouco ainda tem sido feito no Brasil em nível de intervenção pública para enfrentar o problema dos conflitos fundiários urbanos. A Resolução apresenta o primeiro conceito de conflito fundiário urbano contido em um documento governamental:

“conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.”

Para a referida política nacional, mediação de conflitos urbanos se configura em:

“...processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.”

Além disso, no seu art. 4º estabelece uma série de princípios e diretrizes para serem seguidos na implementação da política:

- I – a garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade;
- II – o cumprimento da função social da propriedade e da cidade;

- III – a garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;
- IV – a garantia do acesso a terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;
- V - a garantia da segurança da posse para as famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;
- VI – a responsabilidade do Estado na estruturação e implementação da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nas esferas federal, estadual e municipal;
- VII – a prevalência da paz e soluções pacíficas para situações de conflitos fundiários urbanos;
- VIII – a participação popular e gestão democrática das cidades;
- IX – a garantia do acesso às informações acerca dos conflitos fundiários urbanos

Lamentavelmente a Resolução parou por aí e não se implementou. Ainda no âmbito do Conselho das Cidades foi demandada ao Ministério a criação de uma estrutura para implementação da política contida naquela Resolução. Com base nisso foi editada a Portaria 587/2008 pelo Ministério das Cidades que inaugurou a Coordenação de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos que dentre seus objetivos tinha o de acompanhar as denúncias de despejos e ainda de implementar a política. Contudo, atualmente, essa estrutura está esvaziada dentro do Ministério e sem condições de operar.

5. Ações do Fórum Nacional de Reforma Urbana

O Fórum Nacional da Reforma Urbana é uma articulação nacional de movimentos e entidades que atuam com a pauta da reforma urbana e do direito à cidade no Brasil. No ano de 2006 essa rede criou a Plataforma Brasileira de Prevenção de Despejos. Essa plataforma entre tantas diretrizes contava com a seguinte:

“Cumprir a função social da propriedade seja pública ou privada, urbana e rural, mediante a destinação de imóveis não edificadas, não utilizados ou subutilizados para programas habitacionais de interesse social e para a reforma agrária; aplicação do Imposto Territorial Predial Urbano progressivo e IPTU progressivo no tempo visando à justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização e para penalizar a propriedade especulativa; retomada de imóveis invadidos irregularmente por população de alta renda com aplicação das penalidades e compensações cabíveis. Alterar legislação para estabelecer um tamanho máximo para a propriedade rural. Aplicar os dispositivos legais relativos ao abandono e ao abandono presumido (art. 1276 do Código Civil) revertendo as propriedades vazias e abandonadas para fins de reforma agrária e urbana. O descumprimento da função social da propriedade implica violação à ordem urbanística podendo o poder público municipal ser responsabilizado por improbidade administrativa.”

Implementação, pelo governo federal, de Comissão Permanente de Prevenção de Despejos no Brasil, tendo como objetivo monitorar e buscar soluções para situações de conflitos fundiários e violações dos direitos humanos. Criação de Promotorias de Terras, junto aos Ministérios Públicos Estaduais. A exemplo do governo federal, os governos estaduais e municipais deverão criar, também, Comissão Permanente de Prevenção de Despejos, nos níveis estaduais e municipais, com o mesmo objetivo e estratégia.

Nesse sentido a rede do Fórum elaborou projeto de lei de alteração do Código de Processo Civil na parte que trata das ações possessórias, prevendo no projeto que as liminares proferidas pelos Juízes sejam precedidas de audiência de tentativa de conciliação entre as partes, bem como de todos os órgãos públicos afeitos a questão urbana e rural; seja realizada inspeção judicial na área de conflito; sejam oficiados todos os

órgãos públicos de política urbana e rural da cidade para que informe se o imóvel cumpria sua função social; seja garantida a assistência jurídica dos afetados; os afetados sejam citados e intimados de todos os atos processuais. Essa proposta dialoga com a Plataforma de Prevenção de Despejos, sendo que o pedido de reforma do Código de Processo Civil está fazendo ainda parte integrante da Campanha da Função Social da Propriedade criada pelo FNRU e que se iniciou no ano passado e que tenta garantir a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade que garantam o cumprimento da função social da propriedade nas cidades.

Outra atuação importante da rede do FNRU é a atuação de três entidades da coordenação do Fórum na pesquisa sobre “Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis” realizada no âmbito do Projeto Pensando o Direito nº 07/004-MJ/SAL/PNUD no ano de 2009 e que já foi concluída. A pesquisa tratou de levantar jurisprudências do estado de São Paulo e do estado do Paraná relativos a conflitos de posse e propriedade, bem como pesquisar legislação nacional e internacional sobre despejos, além de projetos de lei e ainda doutrina sobre o tema.

Uma das conclusões da pesquisa é a seguinte:

“os despejos forçados devem ser resolvidos em benefício da população pobre, mediante a adoção das medidas preventivas, protetivas e compensatórias definidas como obrigações do Estado frente aos instrumentos internacionais de direitos humanos. Prioridade deve ser dada à população pobre e aos grupos vulneráveis na solução dos conflitos fundiários, mediante a efetivação de seus direitos humanos para equalizar a distribuição e o exercício de poder na sociedade. Uma primeira medida a ser adotada pelo Estado é a proibição de despejos forçados, definindo seus parâmetros de legalidade em estrito acordo com os requerimentos da legislação internacional de direitos humanos. Definição legal das excepcionais circunstâncias em que os despejos forçados possam ser implementados, sustentadas em um sistema eficaz de proteção que garanta acesso a justiça, assistência e compensação aos afetados.”

6. Experiências de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos

6.1 A Experiência do GT da Bahia de Mediação de Conflitos

Desde o ano de 2007 foi inaugurado no estado da Bahia, por iniciativa do governo estadual o Grupo de Trabalho de Mediação e Prevenção de Conflitos Fundiários vinculado à Superintendência de Habitação do governo. O GT instalado por meio da Portaria nº 55 de 2008 está integrado pelas Superintendências de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano, além de EMBASA – Empresa Baiana de Água e Saneamento, CONDER – Cia. de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, SUCAB – Superintendência de Construções Administrativas da Bahia encontra fundamento primordial a implementação da Lei Estadual 11.041/2008 que institui a Política Estadual de habitação de Interesse Social – PHEIS. O GT tem sua coordenação executiva vinculada a Diretoria de Regularização Fundiária da Superintendência de Habitação, conforme prevê o Decreto nº 12.021/2010, o qual preconiza as seguintes funções:

Coordenação de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:

- a. monitorar, acompanhar e mediar casos de conflitos fundiários urbanos;
- b. criar condições para diálogo e a negociação entre os órgãos governamentais, jurisdicionais e auxiliares da Justiça, proprietários e representantes de famílias de baixa renda em situação de conflito, no intuito de alcançar soluções negociadas;
- c. construir e aplicar metodologia de mediação, mapeamento e identificação de tipologias dos casos de conflitos fundiários urbanos;
- d. adotar medidas preventivas à ocorrência de despejos forçados sem o devido processo legal;
- e. articular ações com o Grupo de Trabalho Multidisciplinar de Mediação e Prevenção de Conflitos Fundiários Urbanos.

Inicialmente, se verifica que a atuação do GT está muito focada desde os princípios e diretrizes informadas pela Política Estadual de Habitação de Interesse Social e com forte atuação para a

solução pacífica dos conflitos fundiários em todo o território do estado da Bahia. Isso é o que se conclui do relatório publicado pelo GT no Caderno 2 do Programa de Habitação do Estado da Bahia, intitulada Mediação de Conflitos Fundiários. Nesse documento, estão relatados casos de mediação de conflitos¹ no qual foi necessária e demandada a intervenção do GT para buscar uma solução pacífica para os casos de conflitos fundiários.

O que se pode concluir do trabalho do GT² é que ele está muito focado na excessiva quantidade de conflitos fundiários que pipocam por todo o estado e que necessitam de um outro espaço de mediação que não seja apenas o poder judiciário ou então o poder executivo que está implementando uma remoção. Isso é essencial para a preservação dos direitos humanos e atuação no momento pré-violatório dos direitos humanos e não no momento pós-violatório quando aí já é tarde. Portanto, o GT cumpre um importante papel nesse sentido. Reconhece a posse como uma fonte geradora de direitos e não de desqualificação e insere os moradores, que estão irregulares frente a falta de título, num espaço tendente a solucionar o conflito pacificamente e por meio do diálogo.

Além disso, o GT vem tendo a capacidade de articular as secretarias estaduais para uma pauta em comum que é a de solucionar o conflito amistosamente e por outra via que não seja a do despejo puro e simples. Integra ainda essa articulação a Defensoria Pública Estadual da Bahia que tem efetuado trabalho jurídico de defesa das comunidades afetadas pelos despejos, e compreende também a necessidade da mediação como alternativa para os despejos.

Porém, existe aí uma questão política importante a ser enfrentada. É que o trabalho do GT não pode ficar atrelado tão somente a mediação do conflito por si só, nem tampouco a encontrar soluções tradicionais para a solução dos conflitos, como as que, por exemplo, oneram o poder público e o Estado, com desapropriações, inclusão em programas habitacionais, captação de recursos, entre outras.

Bruno Heim chega a concluir que:

“Não se deve, porém, impor que o Estado atue dentro do espaço urbano prioritariamente em situações de conflito fundiário, através de desapropriações e projetos de urbanização. Colocar-se-ia em risco toda política de

planejamento, necessariamente discutida e aprovada com a sociedade civil. Da mesma forma, os processos expropriatórios podem ser utilizados por particulares, que incentivem ocupações para conseguir se “desfazer” de uma área sem interesse pelo mercado.”

Por isso que é importante o GT preocupar-se também em difundir a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade que digam respeito a garantia da função social da propriedade, nos termos do que prevê a Plataforma Brasileira de Prevenção de Despejos. A partir do tempo todo de atuação do GT já é possível propor um processo de capacitação dos municípios do estado da Bahia que levem a consolidação da apropriação de terras pelo poder público que não estejam cumprindo sua função social, tais como a aplicação do IPTU Progressivo, gravame de ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, Desapropriação por Abandono, regularização fundiária de área pública, privada entre tantas outras.

Não se crê que exista aí uma tensão entre a mediação e a política da cidade, como propõe o Autor acima. Porém, é importante que o GT não perca de vista o conjunto da cidade onde está sendo realizada a mediação e também os consensos territoriais representados pelo Plano Diretor Municipal da cidade. Conseguir que os Municípios se comprometam em garantir a função social do solo urbano tem o efeito de se antecipar a um conflito que pode estar sendo eminente.

6.2 A Experiência da Ouvidoria Agrária Nacional

O trabalho realizado pela Ouvidoria Agrária Nacional pode ser tido como um exemplo a ser seguido pelas entidades que se preocupam com a questão urbana no Brasil. A Ouvidoria Agrária que está assentada no interior do Ministério do Desenvolvimento Agrário, conta com uma atuação nacional na esteira de criar ações relacionadas à mediação de conflitos fundiários no campo. Através do Plano de Paz no Campo, a Ouvidoria conseguiu articular um conjunto de ações e iniciativas que conseguem ter reflexo em todo o território brasileiro.

Ações e Medidas do Plano de Paz no Campo da Ouvidoria Agrária Nacional:

- Criação de varas agrárias federais e estaduais.
- Criação de varas agrárias federais e estaduais. Criação de procuradorias e promotorias agrárias federais e estaduais.

- Criação de ouvidorias agrárias regionais.
- Criação de delegacias especializadas em conflitos agrários federais e estaduais.
- Oitiva prévia do Ministério Público, do Inbra e dos Institutos de Terras Estaduais em ações possessórias coletivas.
- Mudança nos artigos 927 e 928 do Código de Processo Civil.
- Fiscalização dos serviços notariais e de registros imobiliários.
- Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva.
- Fiscalização dos serviços de segurança particular em imóveis rurais
- Intensificação do combate à grilagem de terras públicas;
- Agilização da regularização das terras de quilombos;
- Desarmamento em áreas de conflitos nas comunidades quilombolas, nas fazendas, nos acampamentos, nos assentamentos e nas terras indígenas;
- Agilização da regularização das terras indígenas;
- Criação de defensorias públicas agrárias.
- Criação de gerenciamento de crises e direitos humanos nas polícias militares dos Estados;

Desde o ponto de vista da análise do plano, verifica-se que há uma mescla importante e estratégica de mediação de conflitos com prevenção. Realmente é difícil se separar ambos os processos, tendo em vista que uma irregularidade territorial pode representar num futuro bem próximo um conflito fundiário. Isso acontece diariamente nas cidades. Exemplos disso são as áreas periféricas da cidade e habitadas por moradias irregulares, sem título, que antes não interessavam ao mercado e que a partir de um projeto público ou até mesmo em função do crescimento da cidade, passa a ser cobiçado pelo mercado imobiliário. Essa área será então objeto de intenso conflito fundiário, com desqualificação da posse das pessoas, desqualificação das próprias pessoas que a partir de agora serão denominadas de invasoras, etc.

Portanto, é necessário, sem sombra de dúvidas que as ações de mediação de conflito estejam também casadas com ações de prevenção desses conflitos. Outra ação importante no campo da prevenção e que tem reflexos na mediação seria, por exemplo, a articulação de um Provimento Judicial para orientar os Juízes estaduais no cumprimento dos mandados de reintegração de posse, consoante o manual criado pela própria Ouvidoria Agrária e que consta como uma das ações do Plano de Paz no Campo.

6.3 A Experiência do Centro de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos do estado do Piauí

O Centro de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos da Polícia Militar do estado do Piauí, foi instalado no âmbito das proposições contidas no Plano de Paz no Campo, idealizado pela Ouvidoria Agrária Nacional. O Centro ganhou uma abrangência estadual tão grande que é utilizado em despejos não somente em áreas rurais, mas também em áreas urbanas das cidades. O Centro funciona basicamente como um catalisador das ordens judiciais de despejos, as quais sempre pedem auxílio da força policial para cumprimento. Assim, as ordens judiciais que requisitam força pública para o cumprimento dos despejos nas áreas urbanas também passam por esses centros de gerenciamento de crises. O que faz o Centro ao invés de simplesmente garantir a força para o cumprimento da ordem, é também, realizar a tentativa de mediação do conflito antes do cumprimento da ordem, mediante visita da área em conflito, contato com os moradores, contato com os poderes públicos municipais e estadual para garantia dos direitos das pessoas atingidas. Obviamente, que essa experiência persiste mais pela força e coragem das pessoas que o integram, em especial a Major Julia Beatriz Pires de Almeida do que pela existência de uma política pública federal ou estadual que garanta ações e recursos para se trabalhar com a mediação dos conflitos fundiários naquele estado.

Consoante publicado no relatório da Missão realizada pela Relatoria do Direito Humano à Cidade: “A Polícia Militar disse que desenvolve uma ação pró-ativa em relação à mediação de conflitos fundiários no Piauí. Disse que as ordens de despejo cumpridas de forma violenta pela Polícia Militar não aconteceu sob seu comando, e sim com pedido expresso da Secretaria de Segurança via Corregedoria de Justiça. Referiu que a Coordenadoria de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos criada pelo Decreto nº 14.110 de 17 de março de 2010 atribui a essa coordenação as funções de cumprimento das ordens judiciais de despejo com base em articulação com os demais órgãos da esfera federal, estadual e municipal e que ainda deverá, no cumprimento das ordens de reintegração de posse observar o Manual de Diretrizes Nacional para Execução de Mandados de Reintegração de Posse da Ouvidoria Agrária.”

O trabalho realizado por esse Centro de Gerenciamento de Crises é um trabalhado parecido com o trabalho do GT da Bahia, com a diferença de que o GT da Bahia atua em conformidade com uma

política estadual de HIS. Contudo, as duas experiências de mediação de conflitos atuam na área conflagrada e quando está com eminência de ser realizado o despejo, tentando a partir daí encontrar mecanismos de negociação e de resolução do conflito. Suas principais ações são o de visitar a comunidade afetada, articular a participação do Estado na qualidade de mediador, mediante a iniciativa de algum órgão do poder público.

7. Conclusão

Comparativos Críticos

As experiências de mediação de conflitos fundiários urbanos e rurais trazidas nesse texto são realmente riquíssimas na medida em que são práticas distintas entre si tanto no seu formato quanto na sua execução, porém todas contam com o mesmo objetivo que é o de construir uma outra alternativa aos conflitos fundiários que não sejam os despejos e suas consequentes violações aos direitos humanos.

Tanto a experiência da Bahia quanto a experiência do Piauí são exitosas porque subvertem uma lógica permanente nos dias atuais de despejos express a partir da descontextualização dos conflitos fundiários, do crescente processo de desqualificação da posse e dos posseiros, da crescente falta de diálogo e de mediação e de uma visão do público que acredita que uma política pública de reassentamento é suficiente para garantia de direitos e que estabelece que a lei processual é a única passível de aplicação num caso desses.

No entanto, não há dúvidas de que duas devem ser as referências para a atuação em nível de mediação de conflitos fundiários urbanos. A primeira deve ser a Resolução 87/2009 do Conselho das Cidades que prevê os princípios e diretrizes a serem seguidos quando da realização da mediação de um conflito, tais como priorizar o direito à moradia digna, o direito à cidade, a dignidade humana, por exemplo. A Resolução tem ainda o mérito de prever no seu texto medidas de prevenção e mediação no âmbito das medidas de solução de conflitos fundiários urbanos. A segunda referência para a atuação em nível de mediação de conflitos é do trabalho realizado pela Ouvidoria Agrária Nacional. Muito embora atuando somente para as áreas rurais do país, a Ouvidoria tem atuado nacionalmente com um plano de ação definido tanto para o poder executivo (no cumprimento dos mandados de reintegração de posse e nos centros de gerenciamento de crises e direitos humanos), poder legislativo (alteração das liminares em ações possessórias) e judiciário (criação de varas agrárias, promotorias agrárias e defensorias públicas agrárias). Além disso, a Ouvidoria atua regionalmente através das Ouvidorias regionais que fazem um trabalho local de denúncia de violações aos direitos humanos nos despejos, bem como impulsionando a mediação nesses casos. A Ouvidoria atua ainda em nível de prevenção, demandando a agilização dos processos de regularização

fundiária das terras indígenas e quilombolas, como medida de se evitar os conflitos fundiários em potencial.

É importante, portanto, reconhecer a necessidade de um trabalho de mediação de conflitos fundiários como efetiva política pública que tenha planejamento, programas e ações que garantam a implementação de uma mentalidade pública contra os despejos.

Por mais estratégico e necessário que seja o trabalho de mediação verificado no estado do Piauí e da Bahia, se ambos não estiverem casados com medidas de prevenção em todas as esferas dos poderes, não será possível ganhar terreno para a mediação de conflitos em nível de efetiva política pública, como realmente deve ser.

Assim, o trabalho desenvolvido pelo Centro de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos do Piauí já é um reflexo da política nacional implementada pela Ouvidoria Agrária que previu como ação a criação em todos esses estados dos Centros de Gerenciamento. O trabalho do Centro tem efetiva expressão porque será a Polícia Militar que será requisitada pela Justiça para cumprir uma ordem judicial de reintegração de posse, por exemplo. Esse, portanto, deve ser o momento de se tentar mediar o conflito, como efetivamente o faz o Centro, bem como no caso de cumprimento da ordem, aplicar o Manual de Cumprimento de Mandados de Reintegração de Posse também criado pela Ouvidoria Agrária Nacional. Essa experiência é tão válida que os indivíduos e comunidades das áreas urbanas se utilizam também desse mecanismo para não sofrerem violações de direitos humanos. No entanto, é claro que o Centro não pode ficar sozinho com a responsabilidade pelas ações de prevenção e mediação de conflitos num estado. O Centro precisa ser visto como mais um ator importante no cenário dos conflitos pela terra. Por isso que é importante a criação de uma política que contemple todas as interfaces sobre os conflitos fundiários, tais como o Poder Judiciário com a criação de Provimentos que orientem os juízes nos casos de cumprimento das possessórias, as próprias Secretarias de Estado na esteira de produzir capacitações de poderes públicos municipais sobre a aplicação da função social da propriedade, entre outras ações importantes.

Isso serve também para o GT da Bahia que tem prestado um serviço muito importante de prevenção de violações aos direitos humanos. Porém, o que realmente se quer é que se pense de modo horizontal sobre o tema dos conflitos fundiários, na medida em que existem mais implicados sobre o tema. Isso é tão importante que no Centro de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos no Piauí houve uma grande tensão entre a

Corregedoria de Justiça e o Centro. Isto porque a Justiça era demandada pelos proprietários quanto ao cumprimento da ordem do Juiz de primeiro grau que já tinha mandado despejar uma área, a qual não contou com o efetivo da polícia militar para cumprir a ordem, já que o trabalho do Centro era o de justamente procurar outra solução para o caso que não passasse pelo despejo puro e simples das pessoas. Esse é o caso típico da falta de uma política estadual para o tema.

Conclusão Final

Os conflitos fundiários urbanos no Brasil são um grave problema social, cultural, político e econômico e não somente jurídico. O Brasil vem negando-se sistematicamente a enfrentar esse grave problema com uma política pública específica para o tema e não como é feito nos dias de hoje, em nível apenas de subtema da política urbana brasileira. Muito pouco tem sido feito ao longo do tempo para se enfrentar esse grave problema dos despejos, ao contrário, parece que o poder público tenta de todas as formas recrudescer o problema dos despejos, com a realização de megaobras dentro do programa de aceleração do crescimento – PAC 1 – PAC2 e na conformação de uma institucionalidade dos despejos, na forma do chamado deslocamento involuntário.

As cidades estão cada vez mais sofrendo o assédio do mercado imobiliário que vê no território da cidade a possibilidade de se proliferar o capital represado e sem lugar para escoar e se auto multiplicar. Com isso, também sofrem os moradores de classe média e alta das cidades que são obrigados a conviver com problemas de infraestrutura de todo o tipo, problemas de mobilidade urbana com a cidade pensada para os carros com avenidas largas e de trânsito rápido; sofrem as comunidades pobres que são retiradas para as áreas mais distantes do centro e na falta de áreas tais, são literalmente evaporadas da cidade, como é o que vê com as indenizações pelo bônus moradia na cidade de Porto Alegre onde os beneficiários são obrigados muitas vezes a trocarem de município, retornando ao interior do estado ou então para o litoral, onde provavelmente voltarão para a cidade desempregados.

É importante verificar que o tema dos despejos é um tema pendente na política urbana nacional. Tanto isso é verdade que não existe nenhum tipo de estrutura nacional ou legislação específica que garantam uma análise mais detida sobre os despejos e suas formas de prevenção e de mediação. Tanto isso é verdade que o Brasil firmou inúmeros tratados e pactos internacionais sobre esse tema e ainda não considerou como politicamente importante o seu reconhecimento e detalhamento em nível de legislação nacional. Mais. Quando

isso é possível, como se vê pela proposta de alteração do Código de Processo Civil levado a frente pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, os setores conservadores da sociedade são os mais organizados e fiscalizados para que as mudanças não aconteçam.

Por isso, que é importante consolidar e tornar públicas experiências de estruturas de mediação de conflitos fundiários urbanos comandadas por gestores e funcionários públicos que vêem o tema dos despejos como um problema central e que deve ser enfrentado com propostas e ações concretas, reconhecendo o tema dos conflitos fundiários como um problema que precisa de política pública específica na política urbana nacional.

1. Cadernos do Programa de Habitação do Estado da Bahia: mediação de conflitos fundiários urbanos, 2 / Secretaria de Desenvolvimento Urbano. - Salvador: SEDUR, 2010.

2. N. do A.: Essa pesquisa fez contato com o governo do estado da Bahia, mais especificamente com os funcionários da SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano, com o objetivo de aplicar um questionário para essa publicação. Contudo, apesar do manifesto interesse daquele poder público em contribuir, até o fechamento dessa publicação não havia sido enviada as respostas ao questionário.