



Diálogos sobre Justiça

SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO

*SOLUÇÕES ALTERNATIVAS
PARA CONFLITOS
FUNDIÁRIOS URBANOS*



GOVERNO FEDERAL
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD)

PROJETO BRA/05/036 - FORTALECIMENTO DA JUSTIÇA BRASILEIRA -
CONVOCAÇÃO 01/12

ÁREA TEMÁTICA: ATUAÇÃO DA JUSTIÇA NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS
URBANOS

PESQUISA SOBRE SOLUÇÕES ALTERNATIVAS PARA CONFLITOS
FUNDIÁRIOS URBANOS

RELATÓRIO 4
FINAL

SÃO PAULO/BRASÍLIA
JULHO DE 2013

RELATÓRIO Nº 4 - FINAL
SOLUÇÕES ALTERNATIVAS PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

EQUIPE DE PESQUISA

COORDENADORES:

DR. NELSON SAULE JÚNIOR
DANIELA CAMPOS LIBÓRIO DI SARNO

PESQUISADORES:

ISABEL GINTERS - INSTITUTO PÓLIS;
PAULO S. ROMEIRO - INSTITUTO PÓLIS;
HENRIQUE BOTELHO FROTA - INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO
URBANÍSTICO (IBDU);
LIGIA MELO DE CASIMIRO - INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO
URBANÍSTICO (IBDU);
CRISTIANO MULLER - CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS
(CDES);

ESTAGIÁRIAS:

PAULA FERREIRA TELLES - INSTITUTO PÓLIS
KRISTAL MOREIRA - INSTITUTO PÓLIS



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 OBJETIVOS DA PESQUISA	13
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	15
4 DOS CONCEITOS	19
4.1 CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS	19
4.2 SOLUÇÕES ADEQUADAS	19
4.2.1 Princípio da Função Social da Propriedade	21
4.2.2 Princípio das Funções Sociais da Cidade	22
4.2.3 Princípio do Não Retrocesso Social	23
5 TRAÇANDO UMA TERMINOLOGIA: CONFLITO FUNDIÁRIO AMPLO E CONFLITO FUNDIÁRIO ESTRITO	25
6 NORMAS APLICÁVEIS PARA A SOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS	29
6.1 NORMAS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS	29
6.2 NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGISLAÇÃO NACIONAL APLICÁVEIS PARA A SOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS	33
6.3 NORMAS ADMINISTRATIVAS REFERENTES AOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS	36
6.4 O CASO PARTICULAR DA LEI Nº 15.056, DO ESTADO DO CEARÁ	39
7 O ESTÁGIO DO TRATAMENTO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO GOVERNO FEDERAL	41
8 RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS ESTRITOS PELA MEDIAÇÃO	45
8.1 MEDIAÇÃO COMO MÉTODO DE SOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONFLITOS	45
8.2 PRINCÍPIOS DA MEDIAÇÃO	46
8.3 MEDIAÇÃO COMO SOLUÇÃO ALTERNATIVA PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS ESTRITOS	49
9 INDICADOS DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS ESTRITOS	53
9.1 VALORIZAÇÃO DA VIABILIDADE SOCIAL DOS EMPREENDIMENTOS GERADORES DE IMPACTOS NAS COMUNIDADES	53
9.2 PRÁTICAS DE GESTÃO SOBRE IMPACTOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, AMBIENTAIS E CULTURAIS	55
9.3 POSSIBILIDADES DE MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DAS COMUNIDADES	56
10 RECOMENDAÇÕES PARA O TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS	57
10.1 PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS AMPLOS	57
10.1.1 Reconhecimento e valorização dos direitos humanos	57
10.1.2 Reconhecimento da complexidade do tema dos conflitos fundiários	57
10.1.3 Combate à Invisibilidade Proposital	57

10.2 PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS ESTRITOS	58
10.2.1 Instrumentos Jurídicos Processuais	58
10.2.2 Em casos de conflitos ocasionados por obras	60
10.2.3 Em caso de reintegração de posse	60
10.2.4 Mediação	61
10.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O BOLSA ALUGUEL	61
CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS	65
ANEXO A - TABELA ANALÍTICA SOBRE A SITUAÇÃO DOS ESTADOS PESQUISADOS	69
ANEXO B - MANUAL DE PROCEDIMENTOS: PREVENÇÃO E SOLUÇÕES ADEQUADAS AOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS	74

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa sobre **soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos, Projeto BRA/05/036 - Fortalecimento da Justiça Brasileira - Convocação 01/12** resulta no presente relatório que tem como núcleo aprofundar o tema dos conflitos fundiários urbanos sob a perspectiva da identificação, mapeamento, catalogação e definição de conceitos e critérios capazes de configurar verdadeiramente tais situações, bem como produzir solução processual-normativa que estabeleça a resolução alternativa de conflitos como rotina para casos desse tipo, considerando as especificidades de cada um com base em uma tipologia própria, inclusive a ser indicada no manual anexo que representa a parte final da produção da pesquisa.

O tema dos conflitos fundiários urbanos configura-se como um grave problema social brasileiro, com significativas repercussões na gestão das cidades e na vida das pessoas. Encarados até bem pouco tempo apenas como um problema de ordem privada a ser resolvido na esfera judicial (ações possessórias) e com recursos policiais (esbulho possessório), os conflitos fundiários, desde a promulgação do Estatuto das Cidades - Lei 10.257, de 10 de julho em 2001 - passaram também a ser tratados como ponto nevrálgico dos problemas sociais e urbanos que precisa ser enfrentado de modo planejado, em conjunto com as demais políticas públicas urbanas que envolvem a moradia, o uso e a ocupação do solo, o saneamento ambiental e a mobilidade urbana.

As soluções judiciais aplicadas, geralmente, para os conflitos fundiários urbanos limitam-se a definir a parte vencedora da lide com base na legislação civil e processual civil, sem que seja efetivamente solucionado o conflito que gerou o litígio. Tal condução gera, a cada processo, salvo raras exceções, novos e mais passivos sociais e jurídicos.

Sobre o tema da pesquisa que se apresenta, cabe fazer a vinculação com outra pesquisa, realizada entre os anos de 2008 e 2009, que versou sobre **Conflitos Coletivos sobre a Posse e a Propriedade de Bens Imóveis, Convocação 02/2008 da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, em parceria com o PNUD**. Na referida pesquisa foi realizado estudo da doutrina, legislação e jurisprudência em âmbito internacional sobre direitos humanos, com foco na proteção jurídica dos direitos a terra; a garantia do devido processo legal apontando, também, para as proteções e as garantias legais dispensadas aos indivíduos e grupos afetados por conflitos coletivos de posse e propriedade; e a proteção contra a tortura e o abuso de autoridade. Foi também realizada análise da jurisprudência de Tribunais brasileiros que lidam, frequentemente, com a questão, quais sejam: o Tribunal do Estado de São Paulo, o Tribunal do Estado do Paraná, os Tribunais Regionais Federais da 3ª Região e da 4ª Região, com foco nas referências doutrinárias e legais utilizadas como fundamento de suas decisões. Esse trabalho permitiu a identificação do comportamento e do entendimento jurídico pátrio majoritário acerca das ações petitórias e possessórias que envolvem os conflitos fundiários coletivos.

Dentre as considerações finais do projeto supracitado está o entendimento de que há um significativo distanciamento entre os processos judiciais, suas decisões e as realidades que lhes são afetas. A pesquisa detectou a ausência de terminologias técnicas com contornos conceituais claros para definir se o conflito fundiário refere-se ou não às questões coletivas. Sendo uma pesquisa quantitativa e qualitativa, também não restou claro se a demanda judicial refere-se a um momento, ou permanência no tempo, de conflitos e quais as suas naturezas. As demandas judiciais analisadas são construídas

pelas partes e suas competências técnicas e fazem parecer que o magistrado não as conduz de maneira clara a objetivos e parâmetros que podem ser extraídos diretamente do Texto Constitucional.¹

Sob tal perspectiva, o projeto atual tem muito a contribuir com o tema e o debate que o cerca, inclusive dando continuidade às provocações inicialmente feitas pela Secretaria de Assuntos Legislativos – SAL/MJ quando da Convocação para uma pesquisa específica sobre conflitos fundiários.

O presente relatório propõe a análise acurada do tema dos conflitos fundiários urbanos de acordo com a descrição feita na proposta de pesquisa submetida ao Ministério da Justiça, abordando como o Poder Público, ao intervir em tais demandas, poderia propor soluções adequadas que respeitem os direitos fundamentais dos envolvidos. Almeja-se também indicar maneiras

de identificação dos conflitos com o apontamento de algumas questões que transcendem o conhecimento jurídico, mas que podem auxiliar na efetividade dos direitos, dada as origens socioeconômicas, geográficas e ambientais do problema e da precarização das ocupações urbanas.

A pesquisa realizada apresenta os resultados a seguir, desdobrando-se entre este relatório final e um manual (anexo) que expõe como resultado recomendações sobre a solução de conflitos, tendo por base premissas conceituais que auxiliem na identificação dos mesmos, traçando procedimentos que (i) evitem o surgimento de conflitos fundiários urbanos; (ii) incorporem os conflitos fundiários no planejamento urbano com a participação dos habitantes das cidades; (iii) lidem de forma justa e não-violenta com os conflitos já estabelecidos e, (iv) sugiram formas de eficácia sociojurídicas para a resolução dos mesmos.

¹ Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. *Convocação 02/2008, Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis*. Série PENSANDO O DIREITO nº 7/2009. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 106.

2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Em conformidade com a Convocação nº 01/2012 do PROJETO BRA/05/036, a pesquisa tem por **objetivos** mapear, catalogar e avaliar experiências alternativas de resolução de conflitos fundiários urbanos que envolvam iniciativas de interação entre os órgãos públicos, os atores sociais e as partes envolvidas, especificamente nos Estados do Ceará, São Paulo e Rio Grande do Sul, bem como propor recomendações para a adoção de processos e procedimentos na esfera judicial e administrativa para a solução adequada dos conflitos fundiários urbanos.

Os objetivos específicos cuidam de:

- i. Definir conceitos e critérios capazes de identificar situações de conflito fundiário;
- ii. Construir uma tipologia adequada à caracterização da espécie do conflito;
- iii. Construir, com base nos critérios e na tipologia desenvolvida, uma metodologia adequada ao mapeamento dos conflitos fundiários;
- iv. Identificar, com base em experiências existentes e na legislação vigente, o repositório de possibilidades de atuação do Estado em conflitos fundiários;
- v. Criar um campo de amostra de conflitos fundiários significativamente importantes, contendo cinco exemplos referenciais;
- vi. Propor soluções de ordem processual e procedimental que proporcionem a solução adequada para casos de conflitos fundiários urbanos.

Para atingir seus objetivos, a pesquisa contou com quatro etapas distintas: 1) a definição da metodologia de pesquisa a ser adotada e dos critérios para seleção dos casos a serem estudados; 2) estudo de casos concretos,

bem como da legislação incidente sobre os mesmos e o posicionamento da doutrina e jurisprudência em casos afins; 3) realização de debate sobre o tema e os resultados preliminares da pesquisa, com a finalidade de colher contribuições para sua conclusão; 4) elaboração de manual informativo sobre o tema, apontando possíveis novos procedimentos e repertórios de possibilidades para a solução adequada de conflitos fundiários urbanos.

Busca-se embasar o enfrentamento dos conflitos fundiários com seriedade e rigor científico a partir de conceitos, compreensão da natureza jurídica e definições que envolvem o tema, no intuito de melhor esclarecer o papel do Estado, seja por meio do Poder Executivo, do Poder Legislativo e (ou) do Poder Judiciário, na regulação, mediação e solução de tais conflitos. Busca-se, assim, estabelecer propositivamente um marco de definições que possam identificar esses conflitos e conferir a eles um tratamento não violento, em observância aos direitos fundamentais da pessoa humana, de acordo com a legislação pátria e internacional e as garantias do regular acesso à moradia, ao acesso à justiça. As polêmicas e relevantes questões que envolvem o tema carecem de discussão e análise envolvendo o papel do Poder Público, sem prejuízo de uma discussão aprofundada com posicionamentos, expositivos e críticos, permitindo uma visão panorâmica de todo o tema.

A pesquisa procurou promover, por conseguinte, a abertura de novas perspectivas e alternativas de resolução de conflitos ora recorrentes nas cidades brasileiras, provocados pelo modelo de urbanização caracterizado pela fragmentação do espaço e pela exclusão sócio-territorial. É proposta da pesquisa, também e de maneira objetiva, auxiliar no processo de

desenvolvimento social e econômico brasileiro a partir do Direito, o qual como regulador das relações sociais, não pode se furtar a estar presente e nem a permitir que haja um retrocesso social no acesso aos direitos fundamentalmente garantidos.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Para atingir os objetivos descritos no item acima, o desenvolvimento do projeto contou com quatro etapas distintas que pretenderam abranger a definição da metodologia de pesquisa adotada, envolvendo a (i) combinação da análise de casos concretos existentes em cada Estado, (ii) avaliação das questões que envolvem os casos, (iii) o estudo dos conceitos doutrinários sobre conflitos fundiários, (iv) bem como a postura do Poder Judiciário diante de tais casos.

Ao longo da execução do projeto, foram realizados três debates para melhor compreensão dos resultados obtidos. Dois deles foram promovidos pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, envolvendo todas as equipes de pesquisa do **Projeto BRA/05/036 - Fortalecimento da Justiça Brasileira** para troca de experiências. O terceiro evento foi realizado pela própria equipe da pesquisa sobre conflitos fundiários urbanos, com a participação de atores diversos que atuam ou são afetados por tais conflitos. Os debates auxiliaram na compreensão do tema, coleta de dados, elucidação de conceitos usuais e construção de um novo marco jurídico legal na solução alternativa de conflitos fundiários urbanos.

Os componentes da pesquisa desenvolvidos foram os seguintes:

I. mapeamento sobre a situação de conflitos fundiários urbanos envolvendo o Estado, nas suas variadas funções (Poder executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público), e os diversos atores sociais;

II. estudos de casos de processos judiciais referentes às modalidades de conflitos fundiários urbanos analisados pelo Poder Judiciário Estadual e/ou Federal;

III. sistematização de estudos jurídicos e outras áreas do conhecimento referentes aos conflitos fundiários urbanos, envolvendo a legislação existente e o tratamento que lhes é conferido.

A seleção dos casos estudados foi estabelecida, inicialmente, a partir do conceito de conflitos fundiários urbanos previsto na Resolução n. 87 do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES)². Em seguida, em cada um dos Estados pesquisados, foram solicitadas informações aos Tribunais de Justiça, Ministério Público Estadual e Federal, Defensorias Públicas Estaduais e da União, Escritórios Modelo e Núcleos de Prática Jurídica de Instituições de Ensino Superior, entidades de defesa dos Direitos Humanos e movimentos sociais urbanos. Os casos coletados sintetizam a realidade da aplicação da legislação, dos regulamentos e procedimentos existentes, as soluções apresentadas diante dos conflitos e o posicionamento do Poder Judiciário nos litígios que lhe são apresentados sobre a questão.

Os estudos e debates do grupo de pesquisa são orientados por diagnósticos, no plano administrativo e judicial, doutrinário e legal, que revelam o tratamento da questão na atualidade e servem como base de reflexão e apontamento de soluções práticas. O método de análise tem como premissa a produção de um conhecimento interdisciplinar capaz de

² A Resolução n. 87 do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) recomenda ao Ministério das Cidades a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, apresentando princípios, diretrizes, identificações e ações de monitoramento, prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, considerando relevante a interlocução ampla entre o Poder Executivo Federal, os demais Poderes e entes federados com vistas à implementação desta Política. De acordo com o art. 3º da Resolução, considera-se conflito fundiário urbano a "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".

associar as propostas jurídicas à realidade social de fato em que estarão inseridas.

Na sequência, observa-se o que foi construído pela pesquisa a partir de seus objetivos.

A etapa 1 teve como objetivo a construção de metodologia para identificação e mapeamento dos conflitos fundiários urbanos, bem como quais os critérios para sua identificação, o que envolveu a compreensão e definição da tipologia a ser utilizada nessa pesquisa, apontada mais a frente em tópico próprio.

A equipe de pesquisadores considerou como base referencial o levantamento das tipologias de conflitos fundiários dos resultados do **Projeto Pensando o Direito - Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis, Projeto 07/004-MJ/SAL/PNUD**, desenvolvido pelo Instituto Pólis, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e demais entidades já designadas anteriormente, bem como do cadastramento feito pela Secretaria **Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades** sobre conflitos urbanos e também o levantamento realizado pelo **Observatório das Metrôpoles** vinculado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Durante essa etapa, ocorreram os seminários citados no tópico anterior, oportunidade em que se discutiu sobre os impactos urbanos nas cidades-sede dos eventos esportivos previstos para os próximos anos no Brasil. Os encontros auxiliaram também na definição de uma metodologia comum para identificação e caracterização de conflitos fundiários urbanos no sentido de aprofundar o mapeamento de acordo com os critérios estabelecidos.

Dentre os órgãos que se envolvem diretamente em casos de conflitos fundiários urbanos, foram identificados como interlocutores fundamentais a própria Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Justiça, os Tribunais de Justiça dos Estados envolvidos, as Defensorias Públicas Estaduais e da União, os Núcleos de Práticas Jurídicas das Instituições de Ensino Superior, o Observatório das Metrôpoles, os movimentos sociais urbanos e as organizações não governamentais que atuam na assessoria e apoio das comunidades afetadas. Há, contudo, em virtude da complexidade dos conflitos, muitos outros atores sociais envolvidos, diretamente ou não, que foram igualmente considerados à medida que foram identificados no levantamento dos casos pesquisados.

A etapa 2 ocorreu a partir do mapeamento realizado na etapa anterior e cuidou de analisar com mais profundidade três casos de conflitos fundiários urbanos que foram significativos no sentido da solução alternativa proposta. No desenvolvimento do método qualitativo utilizou-se o estudo de caso com vistas à análise de condições que envolvem os conflitos fundiários e os atores envolvidos, de acordo com a recomendação adotada pela Resolução 87 do Conselho Nacional de Cidades (CONCIDADES).

A partir da escolha dos casos: **i) Jardim Edith, em São Paulo / SP; ii) Raízes da Praia, em Fortaleza / CE; iii) Vila Floresta, em Porto Alegre / RS**, foi feito um roteiro de questões visando o aprofundamento das informações necessárias à elaboração do estudo dos casos de conflitos fundiários urbanos nos Estados indicados, junto a órgãos públicos e atores sociais envolvidos.

Sobre cada caso em específico, a escolha se justifica pelas razões seguintes:

O CASO DO JARDIM EDITH, NA CIDADE DE SÃO PAULO, ESTADO DE SÃO PAULO

No município de São Paulo foi encontrada certa dificuldade para a definição de um caso emblemático e com a solução adequada nos parâmetros que foram construídos pela pesquisa. Se entendido que o mínimo para uma solução ser considerada como adequada é a não remoção das famílias, o caso do Jardim Edith já seria excluído. No entanto, decidiu-se por trazê-lo como emblemático pela resistência de algumas famílias lá residentes e pela atuação da Defensoria Pública do Estado que, em ação junto aos moradores conseguiu um acordo com a Prefeitura de São Paulo para urbanização da comunidade. O papel da Defensoria não foi o de mediador, mas sim de agente fortalecedor da parte hipossuficiente no conflito, a comunidade ameaçada.

No caso de São Paulo, os indicativos de solução alternativa foram o fortalecimento da parte mais fraca do conflito, por meio da assessoria jurídica, e o respeito e validação do direito de resistência. Depois de mais de 30 anos de disputa, parte da comunidade do Jardim Edith reside na mesma localidade, agora, em conjuntos habitacionais, com 100% de urbanização e ótima infraestrutura, em uma área de extrema especulação imobiliária em São Paulo.

O CASO RAÍZES DA PRAIA, NA CIDADE DE FORTALEZA, ESTADO DO CEARÁ

Dentre os casos pesquisados no Estado do Ceará, o conflito envolvendo a comunidade Raízes da Praia foi objeto de maior destaque porque, além de sintetizar fatores representativos que estão presentes na maioria dos demais casos, tem algumas peculiaridades que o tornam singular quanto à tentativa de mediação do conflito. Em sentido estrito, o conflito se estabeleceu em razão de uma ocupação realizada por setenta e cinco famílias de baixa renda, organizadas pelo Movimento dos Conselhos Populares (MCP), em imóvel vazio na cidade de Fortaleza pertencente à família Otoch, detentora de um grupo empresarial de grande expressão econômica. Estima-se que o imóvel possua cerca de quatro mil metros quadrados. As famílias buscavam não apenas reivindicar seu direito a uma moradia digna, mas também, por meio da ocupação, evidenciar o descumprimento da função social da propriedade do imóvel em questão e, por consequência, a violação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009). Dessa forma, percebe-se uma articulação nítida entre o conflito em sentido estrito e o conflito em sentido amplo, na medida em que o déficit habitacional é confrontado com uma realidade marcada pela especulação imobiliária e pelo não aproveitamento adequado do solo urbanizado na cidade de Fortaleza.

Na maioria dos casos identificados no Ceará, os conflitos fundiários estão associados à disputa por imóveis privados. Em todas as situações, houve judicialização do conflito, em regra, por meio de ações de reintegração de posse com concessão de liminar “inaudita altera pars”. A análise do caso Raízes da Praia possibilita uma visão de como o Poder Judiciário vem tratando tais situações.

O que torna o caso merecedor de destaque, entretanto, é a sua singularidade no que diz respeito à intervenção do Poder Público no processo de mediação do conflito. Ao contrário do que ocorreu em outras situações, a Prefeitura Municipal, por meio da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), mesmo não estando diretamente envolvida no conflito em sentido estrito, propôs a compra do imóvel para posterior construção de um conjunto habitacional destinado aos ocupantes. Esse processo resultou na permanência das famílias no imóvel, ainda que a sentença judicial da ação de reintegração de posse tenha sido procedente. Portanto, houve um aparente sucesso no processo de mediação, pois o conflito imediato referente à desocupação do imóvel foi cessado. Contudo, decorridos quatro anos, não foi efetivada a compra por parte do Município e não existe sequer projeto para construção de unidades habitacionais na área, de forma que as famílias permanecem em situação de extrema precariedade. A relevância do caso se justifica pelo fato de permitir uma análise crítica sobre a solução do conflito, que, em primeiro momento, parecia ser satisfatória, mas que se mostrou insuficiente em virtude da não efetivação do direito à moradia adequada.

O CASO DE VILA FLORESTA, NA CIDADE DE PORTO ALEGRE, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Tal caso trouxe para pesquisa importantes especificidades relacionadas ao fenômeno dos conflitos fundiários urbanos. A primeira delas diz respeito ao fato de que o conflito fundiário teve início porque a área onde está assentada a Vila Floresta foi desapropriada com a finalidade de ampliação do Aeroporto Internacional Salgado Filho. Essa obra está figurando na Matriz de Responsabilidade de Porto Alegre para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

Outra peculiaridade importante é o fato de haver uma significativa quantidade de imóveis alugados na comunidade, isto é, as 42 (quarenta e duas) famílias ameaçadas de remoção eram locatárias, o que encontra pouco respaldo no direito positivo para fins de defesa dentro de um processo de desapropriação levado a efeito por um órgão público, no caso a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO).

Por último, o caso da Vila Floresta teve ainda a especificidade de passar por um processo de mediação/conciliação conduzido pelo Poder Judiciário, que liderou a aproximação das partes, sendo finalizado o acordo pelo Centro Judiciário de Conciliação e Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCON), do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em Porto Alegre.

Na Etapa 3, foi promovido um seminário com o tema “soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos” com o objetivo de provocar o debate e permitir o cruzamento de informações vindas da sociedade civil. Na ocasião, a equipe de pesquisa apresentou os resultados preliminares e fomentou o debate com os atores sociais presentes para captar suas contribuições, buscando o aprimoramento da pesquisa a partir de uma postura dialógica com todos os sujeitos que podem ser envolvidos na resolução de conflitos fundiários urbanos, seja por previsão legal, seja pelo entendimento de que a multidisciplinaridade e a intersetorialidade podem garantir maior êxito na solução de tais conflitos, para além do balizamento normativo.

O Seminário permitiu a definição mais precisa das tipologias identificadas pela pesquisa até o momento, contribuindo com mais informações advindas dos setores públicos e da sociedade civil, bem como das experiências presenciadas pelas entidades e movimentos que lidam diretamente com tais conflitos, como os que integram o Fórum Nacional de Reforma Urbana, por exemplo. Os resultados do

seminário ofereceram as ideias fundamentais relativas à sugestão de uma nova terminologia para tratamento do tema: o Conflito Fundiário Amplo e o Conflito Fundiário Estrito.

A Etapa 4 se compôs da avaliação das informações levantadas ao longo da pesquisa, destacando a compreensão sobre os critérios para a identificação dos conflitos e os fatores que influenciam seu surgimento, bem como a proposição de soluções envolvendo questões de ordem doutrinária, procedimental e processual para os conflitos fundiários urbanos.

Como resultado, produziu-se um quadro analítico da realidade de cada Estado pesquisado (Anexo A), indicando especificamente: i) a situação vigente; ii) o tratamento inadequado; e iii) as recomendações diante da situação verificada, considerando a efetivação dos direitos fundamentais dos grupos atingidos.

Por fim, foi elaborado um Manual de Procedimentos e Repertório de Possibilidades para a Solução Alternativa de Conflitos Fundiários (Anexo B), sintetizando os resultados e contribuições da pesquisa em.

4 DOS CONCEITOS

4.1 CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

A equipe de pesquisadores do projeto decidiu ter como base as definições obtidas nos conceitos descritos no artigo 3º da Resolução n. 87 do CONCIDADES³, indicados para fins de ação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, tendo em vista a ausência, por parte da doutrina jurídica, de conceitos específicos sobre tais temas.

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.

Prevenção de conflitos fundiários urbanos: conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis.

Mediação de conflitos fundiários urbanos: 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.

4.2 SOLUÇÕES ADEQUADAS

As soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos partem inevitavelmente de uma visão crítica em relação ao tema e de uma compreensão da necessária consideração dos direitos humanos e fundamentais dos grupos atingidos. Nesse sentido, é preciso questionar o tratamento conferido aos conflitos fundiários urbanos sob algumas categorias teóricas que os encaram a partir de premissas que passam por: a) primazia do formalismo; b) visão reducionista da complexidade do tema dos conflitos fundiários urbanos; c) desqualificação da posse; d) negação incidental dos Direitos Humanos.

Começando pela questão da **primazia do formalismo**, percebe-se que os conflitos fundiários são encarados majoritariamente como um problema meramente judicial ou de polícia. Essa leitura da realidade está relacionado a uma visão que tem como base e raiz de interpretação a propriedade, seja pública ou privada, como um direito que se contrapõe a todos, inclusive em prejuízo dos demais direitos envolvidos. O absolutismo da forma conduz a situações nas quais os conflitos sejam resolvidos mediante uma prestação jurisdicional, com o implemento da força para cumprir as medidas de desocupação dos imóveis em disputa. Com efeito, essa maneira de solução dos conflitos fundiários urbanos leva a grandes riscos de cometimento de danos aos Direitos Humanos, já que tem acarretado medidas de violência e injustiça social, como o incremento do número de pessoas sem teto, sem acesso à moradia digna e sem efetivo direito à cidade, ou até mesmo afetadas no seu direito à vida e à integridade física no caso de uso excessivo da força nos atos de remoção.

³ BRASIL. Ministério das Cidades. *Resolução Recomendada n. 87*, de 08 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-87-2009.pdf>>. Acesso em: mai. 2013.

Apesar da consolidação no ordenamento jurídico brasileiro do direito à moradia digna como uma garantia social, apesar dos princípios, diretrizes e regras emanadas do Estatuto da Cidade e das resoluções advindas do Conselho Nacional das Cidades, o Poder Judiciário, na maioria dos casos, privilegia a aplicação da legislação civil e processual civil para determinar a desocupação liminar e, por vezes, com uso de força policial das áreas submetidas a disputa.

Isso fica claro quando se verificam os resultados da 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. Naquela pesquisa, foram pesquisadas decisões judiciais no Estado de São Paulo por um período de 20 anos, desde a Constituição Federal de 1988. Assim, a pesquisa apurou que, nesse ínterim, as ações judiciais com procedência total ou parcial do pedido remontam ao percentual de 71% (setenta e um por cento) dos casos, sendo que 27% (vinte e sete por cento) dessas decisões foi baseada na regularidade do título possessório, 20% (vinte por cento) com base na comprovação do esbulho possessório, e 17% (desessete por cento) com base na comprovação da posse anterior do imóvel objeto da reintegração. Com efeito, a pesquisa deixa claro que a legislação processual civil é o grande guia das decisões judiciais sobre os conflitos fundiários, em detrimento das normas constitucionais e de toda uma legislação pátria garantidora do direito à moradia digna e à cidade. É assim que a pesquisa se manifesta concluindo:

Os conflitos fundiários de posse e propriedade, além de serem compreendidos desde uma perspectiva jurídico-legal no plano do direito internacional, devem também ser considerados desde a perspectiva humanitária do direito e da legislação criminal relativa à tortura e ao abuso de autoridade.

Os dados apontados causam impacto quando se estuda o tema dos conflitos fundiários urbanos. Em primeiro lugar, porque a análise do grave problema social das remoções sob o ponto de vista eminentemente jurídico-formal-processual ignora outras interfaces jurídicas e sociais que também são importantes no momento da decisão de uma demanda judicial desse tipo. Compreender os conflitos fundiários urbanos a partir de uma visão excessivamente formalista e que privilegia a supremacia da propriedade (da segurança jurídica e do respeito aos contratos) em detrimento do reconhecimento da função social da posse (em ocupações consolidadas ou não, de seu direito à moradia digna, do direito à cidade, do direito à participação na decisão do seu próprio destino) diminui consideravelmente as chances de uma solução alternativa e adequada ao conflito fundiário.

Uma visão crítica dos conflitos fundiários a partir dos Direitos Humanos permite compreender os fundamentos teóricos e jurídicos das violações. Isso fica claro quando se verifica o insistente processo de desqualificação da posse e dos indivíduos e comunidades que são vítimas desses conflitos. Via de regra, essas pessoas são consideradas culpadas por seu próprio drama, seja por serem classificadas como invasoras de imóveis privados; pelo fato de terem construído suas casas em locais inapropriados e ambientalmente frágeis - em encostas de morros, margens de rios, mangues e arroios, por exemplo; ou porque suas comunidades são vistas como entraves à realização de obras importantes sob a ótica do Poder Público e do mercado imobiliário.

Todo esse processo de desqualificação leva a uma tentativa de negação dos direitos dessas comunidades. Esse processo de invisibilização, ao longo do tempo, foi e é tão significativo que, para aquelas pessoas que estão na iminência de serem removidas de forma

arbitrária e/ou violenta de suas moradias, há dificuldades de aplicação dos Direitos Humanos. Por isso, o magistrado ou o administrador público, por exemplo, compreendem legítima uma ordem de remoção cujo cumprimento demande uso da força e da violência. Daí porque também concluir que o processo de desqualificação levado a efeito contra essas comunidades é tão forte que se tem por consequência a violação de Direitos Humanos.

Nesse sentido, a solução adequada a que essa pesquisa se propôs buscar deve dialogar com o tema dos conflitos fundiários denunciando a primazia do formalismo e encontrando ferramentas que garantam o respeito imediato à dignidade da pessoa humana, ao direito à moradia digna, ao direito à cidade e à participação popular nos processos decisórios de planejamento das cidades. É alternativa a solução que procure resolver de maneira ágil e desburocratizada situações de conflitos, deixando a judicialização como a última alternativa.

Nos casos de conflitos fundiários urbanos, as soluções adequadas serão aquelas que salvaguardem o direito à moradia digna, considerem os princípios da função social da propriedade, das funções sociais da cidade e do não retrocesso social.

As soluções adequadas, portanto, devem reconhecer o direito à moradia digna como um Direito Fundamental garantido pelo artigo 6º da Constituição Federal e delimitado pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.

4.2.1 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Entre os princípios da ordem econômica estabelecidos no artigo 170 da Constituição Federal, estão previstos os princípios da justiça social, e da função social da propriedade, que devem ser aplicados para concretizar a dignidade da pessoa humana, que se mostra,

ao mesmo tempo, uma finalidade e um fundamento do Estado Brasileiro.

O direito de propriedade é garantido como um direito individual que deve atender a uma função social, esta última configurando-se como um direito coletivo, de acordo com o artigo 5º, incisos XXII e XXIII, do Texto Constitucional. A função social da propriedade, em consonância com os demais princípios constitucionais, é o mandamento principal do regime da propriedade que deve ser disciplinado pelo direito público.

A função social tem a natureza de princípio básico que incide no conteúdo do direito, fazendo parte de sua estrutura. O exercício do direito de propriedade somente terá garantia constitucional se for condizente com os princípios e objetivos fundamentais do Estado Brasileiro. Essa vinculação passa pela sintonia da função social da propriedade com o exercício da cidadania, com a realização da justiça social e com o objetivo da construção de uma sociedade justa e solidária.

A partir da determinação da Constituição de 1988 de que toda propriedade – seja ela pública ou privada – deve submeter-se ao princípio da função social, esse princípio é também um comando diretivo para a solução dos conflitos fundiários urbanos.

Pelo tratamento constitucional sobre a política urbana cabe aos Municípios estabelecer, por meio do plano diretor, as exigências fundamentais de cada cidade para a propriedade urbana cumprir a sua função social. De acordo com o artigo 182, parágrafo segundo, da Constituição, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Como princípio norteador do regime da propriedade urbana, a função social permite que o Poder Público Municipal possa exigir o cumprimento do dever do proprietário em

benefício da coletividade, o que implica na destinação concreta dos imóveis para atender um interesse social.⁴

Esse preceito abrange também a propriedade pública e, portanto, os bens imóveis urbanos da União, dos Estados e Municípios que, em muitos casos, são objeto de conflitos fundiários. Os entes federativos devem observar as diretrizes do plano diretor sobre o cumprimento da função social da propriedade urbana para a definição da forma de uso e ocupação de seus bens imóveis urbanos.

Cabe aos Municípios estabelecer pelo plano diretor as exigências para os bens imóveis urbanos atenderem as seguintes finalidades sociais que devem ser consideradas para a solução dos conflitos fundiários urbanos:

- acesso à moradia para todos;
- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda;
- recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público;
- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído;

4.2.2 PRINCÍPIO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

Como questão preliminar é relevante ter o entendimento de que se trata de um princípio dirigente para a promoção da política urbana, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, e não de uma diretriz desta política. O Estatuto da Cidade deixa claro esta opção constitucional em seu artigo 2º, ao dispor que

a política urbana tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade” com base nas diretrizes gerais previstas no mesmo dispositivo legal. Verifica-se um tratamento muito claro no sentido de diferenciar, nesta norma, os princípios e as diretrizes gerais da política urbana.

O Estatuto da Cidade estabelece princípios e diretrizes que expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano que deve orientar a ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, da democracia e da sustentabilidade. Oferece, assim, respaldo para uma nova maneira de realizar o planejamento urbano. Sua função é garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, o que significa o estabelecimento de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos” (art. 1º). A cidade e a propriedade adquirem novo significado e alcance no contexto da ordem jurídico-urbanística brasileira frente à exigibilidade constitucional de que ambas devem atender a funções sociais quanto ao acesso, utilização e distribuição de suas riquezas e possibilidades. Para isso, o Estatuto da Cidade coloca à disposição dos Municípios uma série de instrumentos de intervenção no mercado de terras e nos mecanismos de produção da exclusão.

O Estatuto da Cidade introduz no campo dos direitos fundamentais uma inovação relevante com a inclusão e definição do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito “à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para

⁴ Eros Grau na busca de explicitar a ideia de função social como função social ativa, enfatiza o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário - ou a que detém o poder de controle, na empresa - o dever de exercê-la em benefício outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos - prestação de fazer, portanto e não, meramente, de não fazer - ao detentor do poder que deferi da propriedade. Vinculação inteiramente distinta, pois daquela que lhe é imposta mercê de concreção do poder de política (1990 op. cit. pág. 250).

as presentes e futuras gerações” (art. 2º, I). Destaque-se também o preceito da gestão democrática das cidades, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Esta definição jurídica do direito à cidade contém uma característica semelhante a do direito ao meio ambiente, por estabelecer que os seus componentes, como a moradia, devem ser assegurados para as presentes e futuras gerações. O desenvolvimento das funções sociais da cidade, por ser interesse de todos os seus habitantes, enquadra-se na categoria dos interesses difusos, pois todos são afetados pelas atividades e funções desempenhadas nas cidades: proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes e migrantes. Logo, a relação que se estabelece entre os sujeitos é com a cidade, que é um bem de vida difuso.

Devido a esta definição jurídica, são sujeitos que tem proteção jurídica com base no direito à cidade, por exemplo:

- os grupos de habitantes e as comunidades que tenham formado a identidade e memória histórica e cultural da cidade,
- os grupos sociais e comunidades que vivem em assentamentos urbanos informais consolidados que podem demandar do Poder Público, ações e projetos de urbanização e regularização fundiária de interesse social.

O direito à cidade é o paradigma para a observância das funções sociais da cidade, que serão respeitadas quando as políticas públicas forem voltadas para assegurar, às pessoas que vivem e às que viverão nas cidades, o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

O respeito ao direito à cidade é o principal parâmetro que permite verificar em que estágio

as cidades brasileiras se encontram quanto ao desenvolvendo das funções sociais que devem permitir ao cidadão circular, habitar, trabalhar e ter acesso ao lazer. Quanto maior for o estágio de igualdade, de justiça social, de paz, de democracia, de harmonia com o meio ambiente, de solidariedade entre os habitantes das cidades, maior será o grau de proteção e implementação do direito à cidade e das suas funções sociais.

4.2.3 PRINCÍPIO DO NÃO RETROCESSO SOCIAL

O princípio do não retrocesso social diz respeito à proibição de se retornar a uma situação de menor proteção de direitos do que a atual. O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, reconhecido pelo Brasil pelo Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992, estabelece:

ARTIGO 5º

1. Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele prevista.
2. Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer País em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau.

Ao aplicar essa disposição da norma internacional aos casos de conflitos fundiários, conclui-se que as famílias afetadas não podem restar menos protegidas e com menos direitos do que gozavam anteriormente ao conflito. Na prática, o que se vê justamente é o contrário,

já que, quando um conflito fundiário é enfrentado sem mediação, ou os atingidos perdem totalmente seu direito à moradia digna ou esse direito é reduzido com o pagamento de uma indenização que não lhes garante nem ao menos o estado anterior de direitos.

Assim como o direito à moradia digna e o princípio do não retrocesso social, a função social da propriedade e da cidade vão ser elementos formadores da solução adequada para os conflitos fundiários.

5 TRAÇANDO UMA NOVA TERMINOLOGIA: CONFLITO FUNDIÁRIO AMPLO E CONFLITO FUNDIÁRIO ESTRITO

A partir dos estudos de caso realizados nesta pesquisa, dos resultados do recente projeto “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, e dos depoimentos dos participantes do seminário realizado com a participação de atores sociais envolvidos no tema e (ou) com ele, verificou-se a necessidade de ser adotada institucionalmente uma tipologia dos conflitos fundiários urbanos, para que seja possível pensar estratégias mais objetivas e específicas para a sua solução.

A ocupação do solo urbano no Brasil sofreu e sofre a imposição de seus limites territoriais consequentes do grande status dado à propriedade privada (IMPARATO, 2008). Todo esse culto pela propriedade privada fez com que o planejamento das grandes cidades ocorresse de forma a excluir aqueles que não eram proprietários de bens. A cidade supre àqueles que podem pagar por serviços, transporte, escolas, hospitais, etc. Aqueles que não possuam tal possibilidade moram em situações extremamente precárias e, muitas vezes, realizam autoconstrução de moradias em zonas periféricas, onde a lei, o planejamento e os serviços não chegam adequadamente.

Entende-se que as cidades pesquisadas, as cidades exemplificadas pelos participantes dos seminários e todas aquelas definidas por uma gestão excludente de seu território, têm em comum uma iminente situação de conflito causado pela segregação espacial ou ambiental.

A extensão das periferias urbanas (a partir dos anos de 1980 as periferias crescem mais do que os núcleos ou municípios centrais nas metrópoles) tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental configurando imensas regiões nas quais a pobreza é homogeneamente disseminada. (MARICATO, 2003).

Esta situação de constante exclusão sócio-territorial para boa parte da população que vive nas cidades pode ser configurada como situação de conflito sobre o uso e ocupação de seus territórios, que é formadora da tipologia do **conflito fundiário amplo**, que pode ser considerada como uma situação tipificada pela violação da ordem urbanística incorporada no ordenamento jurídico pátrio.

No entanto, o conflito fundiário eminentemente ligado à apropriação desigual pela população do território, não é exclusivamente fruto do processo chamado “explosão das periferias”. Esse é, sem dúvida, um fenômeno comum às grandes cidades brasileiras, mas é possível verificar também uma disputa desleal por localidades centrais. É perceptível, no modelo urbanístico das grandes cidades brasileiras, centralidades (que não necessariamente são centralidades geográficas, mas sim centralidades econômicas) dotadas de infraestrutura, e disputadas por alguns atores - pela população que deseja morar nessas regiões, pela população que pode pagar muito para morar nessas regiões, por pequenos comerciantes e pelos atuais conglomerados econômicos - fazendo com que, na sua grande maioria, essa disputa seja bem mais favorável aos detentores do capital econômico. O resultado são regiões centrais dotadas de infraestrutura, oferta de

trabalhos, lazer e serviços expulsando a população que não consegue pagar pelo preço do metro quadrado, que se torna cada vez mais caro. A título de exemplo temos os dados da cidade de São Paulo: segundo pesquisa realizada pela Secretaria Municipal de Finanças em 2005, o valor do metro quadrado em Perus, bairro ao extremo noroeste da cidade, tem o valor médio de R\$ 55,00 (cinquenta e cinco reais). Já em Pinheiros, esse valor é estimado em R\$ 1.220,00 (mil, duzentos e vinte reais) o metro quadrado, no mínimo. Sabe-se que, na prática, o valor venal do metro quadrado na região do chamado centro expandido de São Paulo chega a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)⁵, o que comprova que poder morar nessa região central é “privilégio para muito poucos”.

Além dessas duas situações de apropriação desigual e exclusão territorial nas cidades, deve-se levar em consideração a realidade das pequenas e médias cidades, pois, conforme Maricato (2003):

Para completar uma síntese sobre as características da rede urbana no Brasil é preciso lembrar que a maior parte dos municípios brasileiros – cujas sedes são definidas como cidades – ou mais exatamente 72%, têm menos de 20.000 habitantes, e que as cidades que mais crescem após os anos 90 são as de porte médio cuja população está situada no intervalo entre 100.000 e 500.000 habitantes.

Em suma, nas cidades brasileiras, é possível se deparar com situações de disputa ocasionadas pela (entre outras) exclusão territorial, em que não se confere relevância da posse como um direito e se verifica a criminalização dos movimentos de moradia.

A regularização fundiária de interesse social como uma prioridade nos Municípios, a

redistribuição da riqueza e da população no território de forma a garantir moradia digna em locais com infraestrutura, com oferta de trabalho próximo de escolas e instituições de ensino técnico e superior, de serviços de qualidade de saúde, são ações necessárias para a solução do conflito causado por essas apropriações desiguais do território, tendo como objetivo a construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis tendo como fundamento o direito à cidade preconizado na ordem jurídico-urbanística brasileira.

A esse conflito eminente, fruto do planejamento excludente, da priorização do direito de propriedade em detrimento do direito à moradia, atribuiremos a terminologia de **Conflito Fundiário Amplo**.

No entanto, há situações de conflito com partes nomináveis, proprietários *versus* ocupantes, ou Poder Público *versus* particulares, com instauração de ações judiciais e iminência de remoção. São situações causadas por reintegração de posse ou por realização de grandes obras, empreendimentos ou por mero interesse econômico. A este tipo de conflito, caracterizado pelo momento da instauração nominável do mesmo, chamaremos **Conflito Fundiário Estrito**.

O Conflito Fundiário Amplo não se relaciona apenas com uma única situação específica, mas tem uma abrangência territorial que pode englobar vários bairros, ou regiões de uma cidade, um grande número de habitantes não identificáveis contendo uma somatória de situações de segregação social e territorial de repercussão simultânea em um mesmo intervalo temporal. Já o Conflito Fundiário Estrito diz respeito a um caso específico e nominável, no qual se identificam as partes claramente.

⁵ Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. PGV, 2005 agregação por quadra fiscal e TPCL, 2005; Secretaria Municipal de Habitação – Sehab/Superintendência de Habitação Popular – Habi/Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo – Resolo; IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra.

Ambos os conflitos podem também ser tipificados por uma relação temporal. O Conflito Fundiário Amplo ocorre de maneira contínua em cidades de formação excludente, e sua solução adequada tange muito mais o âmbito de políticas públicas, estratégias de gestão e do modelo de cidades que se quer.

Já aos Conflitos Estritos, atribuímos um momento específico da situação de conflito que pode ser a partir do conhecimento da realização de uma obra, de um empreendimento, de uma ação administrativa ou judicial que poderá resultar na remoção da população da área objeto do conflito.



6 NORMAS APLICÁVEIS PARA A SOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

6.1 NORMAS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

No tocante às normas internacionais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, traz em seu bojo direitos humanos fundamentais, essenciais a todos os seres humanos, delimitando o sentido das expressões “liberdades fundamentais” e “direitos humanos”, aludidos na “Carta da ONU”. Em relação à presente pesquisa, a Declaração Universal foi o primeiro documento a reconhecer o direito à moradia como um Direito Humano universal, aceito e aplicável em todo o mundo como um dos direitos fundamentais para a vida.

O efeito vinculante da Declaração Universal é um assunto bastante debatido. No entanto, encontra-se na doutrina argumentos que caminham para este entendimento. Pode ser citado, neste caso, Flávio Konder Comparato que entende que restringir a Declaração Universal ao seu caráter de recomendação seria “pecar por excesso”, à medida que

Reconhece-se hoje, em toda a parte, que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não. (COMPARATO, 1999, p. 210)

Ressaltando ainda mais a argumentação do efeito vinculante da Declaração Universal, Flávia Piovesan preceitua que “prevaleceu então, o entendimento de que a Declaração deveria ser ‘juridicizada’ sob a forma de tratado

internacional, que fosse juridicamente obrigatório e vinculantes no âmbito do Direito Internacional” (PIOVESAN, 2012 pp. 215, 216). Essa “juridicização” se dá quando a Declaração serve de fundamento para uma série de tratados e leis internacionais, tendo influenciado também as constituições de diversos países ao redor do mundo, além da elaboração do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que incorporaram direitos presentes na Declaração e são formalmente vinculantes (PIOVESAN, 2012 p. 216).

Seguindo os autores citados, pode-se dizer que a Declaração Universal possui efeito vinculante, tanto principiologicamente como materialmente. Principiologicamente por esta ser constituída de costumes e princípios gerais do Direito Internacional que coadunam com o respeito à dignidade da pessoa humana, a qual deve ser exercida “contra todos os poderes, oficiais ou não” (COMPARATO, 1999, p. 210). Também pode se afirmar seu efeito vinculante de maneira formal à medida que esta serviu como base para a elaboração dos tratados de significativa importância na temática de direitos humanos e que possuem força legal, os já citados Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi elaborado com o escopo de assegurar maior juridicidade aos dispositivos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, determinando a responsabilização internacional dos Estados signatários na hipótese de violação dos direitos estipulados.

O Pacto também objetiva estabelecer, sob a forma de direitos, as condições sociais, econômicas e culturais para a vida digna. Indiscutivelmente, possui caráter vinculante (PIOVESAN, 2012, pp. 215, 216).

Esse pacto foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, tendo sido ratificado, no Brasil, pelo Decreto nº 591/1992. Está organizado em cinco partes, que dizem respeito: (I) à autodeterminação dos povos e à livre disposição de seus recursos naturais e riquezas; (II) ao compromisso dos Estados de implementar os direitos previstos; (III) aos direitos propriamente ditos; (IV) ao mecanismo de supervisão por meio da apresentação de relatórios ao ECOSOC e; (V) às normas referentes à sua ratificação e entrada em vigor.

Os direitos econômicos dizem respeito à produção, distribuição e consumo da riqueza, objetivando principalmente a regulação das relações trabalhistas. Os direitos sociais e culturais, por sua vez, estão relacionados ao estabelecimento de um padrão de vida adequado. Para o presente trabalho, destaca-se o artigo 11, §1º, que prevê o direito à moradia digna:

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos também foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, tendo sido ratificado, no Brasil, pelo Decreto nº 592, de 6 de julho

de 1992. Tal Pacto também prevê a proteção ao direito à moradia, ao dispor sobre a inviolabilidade do domicílio, no artigo 17: “Ninguém poderá ser objeto de ingerência arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.”

Assim, ninguém poderá ser alvo de ingerências arbitrárias ou ilegais na sua vida privada ou na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais a sua honra e reputação.

Diversos tratados internacionais que visam à proteção de grupos vulneráveis também salvaguardam o direito à moradia digna. A Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965, tendo entrado em vigor em 4 de janeiro de 1969, objetiva eliminar as formas constantes de discriminação racial e promover a igualdade. O direito à habitação está protegido no artigo 5º, “e”, III, desta Convenção.

Do mesmo modo, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher também objetiva que os países que a ratificaram comprometam-se a uma dupla obrigação: eliminar as formas constantes de discriminação contra as mulheres e promover a igualdade entre os gêneros. Esta Convenção prevê o direito à moradia no seu artigo 14, §2º, “h”.

Uma série de outros tratados internacionais que visam à proteção de grupos mais vulneráveis e discriminados, a fim de combater tal discriminação e promover a igualdade também trazem em seu rol o direito à moradia, tais como: Convenção Sobre os Direitos da Criança (no artigo 27, §3º); Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (artigo 10 e artigo 21, §1º); Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT (artigo

16); Convenção de 1951 Relativa Ao Estatuto Dos Refugiados (artigo 21); Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (artigo 43 §1º).

É fundamental citar a Convenção Americana dos Direitos Humanos de 1992, também chamada de Pacto de San José de Costa Rica, instrumento fundante do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. A Convenção foi assinada em 22 de novembro de 1969, na cidade de San José, na Costa Rica, e ratificada pelo Brasil em setembro de 1992, sendo que a sua promulgação ocorreu pelo Decreto Nº. 678/92. O Pacto de San José busca consolidar entre os países americanos um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito aos direitos essenciais. Nesse tratado, o direito à moradia digna tem abrigo nos artigos 11, 24 e 26.

A previsão jurídica internacional sobre o direito à moradia ilustra a densidade que ele possui, identificando-o como inerente ao exercício da cidadania, a qual não se completa sem o acesso à moradia adequada. Sua defesa foi sendo construída, material e juridicamente, no seio da comunidade internacional, refletindo os anseios pela sua efetivação até ser incorporado no texto constitucional brasileiro expressamente, em 14 de fevereiro de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, embora já estivesse disposto no texto constitucional por meio de outras previsões de direitos, tais como o direito à sadia qualidade de vida, ao bem estar social, a cidadania, a dignidade da pessoa humana. (SAULE JÚNIOR, 2004).

Percebe-se que os organismos internacionais elaboraram o conceito de direito à moradia digna com base na defesa de um adequado padrão de vida humano que toda pessoa tem direito para si e para seus familiares. A definição do que é moradia sublinha que a mesma deve ser adequada, estabelecendo uma forte vinculação com o desenvolvimen-

to sustentável buscado por todos os países. Sua base está no reconhecimento feito pela Comissão de Assentamentos Humanos e pela Estratégia Mundial para a Moradia até 2000, pelo que foi declarado no Comentário Geral nº 4 sobre o Direito à Moradia Adequada, expedido pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU e descrito também no preâmbulo da Agenda Habitat (SAULE JÚNIOR, 2004).

O Comentário Geral nº 4 possui em seu cerne diversos critérios orientadores para definição da moradia digna, que transcende a questão da unidade da habitação em si. Devem ser considerados uma série de elementos, tais como: a segurança jurídica da posse; a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; custo suportável; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

A segurança jurídica da posse é um critério fundamental que deve balizar as soluções adequadas. Independentemente do tipo de posse, todos os indivíduos necessitam ter uma situação de segurança na posse, a fim de garantir a proteção legal contra às remoções e outras ameaças indevidas ou inesperadas.

A disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura relaciona-se com as facilidades essenciais para o conforto, nutrição, saúde e segurança. Além disso, as pessoas necessitam ter acesso às redes de água potável, energia elétrica, saneamento básico e gás; devem estar disponíveis serviços de emergência, de transporte público, de coleta de lixo, dentre outros.

O custo suportável, por sua vez, é a garantia de que o percentual de custos relacionados à habitação seja, em média, compatíveis com os níveis de renda de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, ao lazer, etc. Além disso, o princípio do custo suportável também engloba o estímulo às políticas de

subsídio à compra de imóvel pelos Estados Partes para a população que é incapaz de obter habitação a preços acessíveis.

Habitabilidade é a condição adequada da habitação, a garantia de um espaço adequado, que deverá proteger os indivíduos que ali vivem do frio, calor, umidade, chuva, riscos estruturais, vetores de doenças, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas.

Deve-se levar em conta a dimensão da moradia e o número de cômodos (em especial quartos e banheiros), que precisam ser condizentes com o número de moradores. Já a acessibilidade se destina a acessibilidade para grupos mais vulneráveis (crianças, idosos, deficientes físicos, doentes terminais, pessoas com problemas médicos persistentes, pessoas com HIV, pessoas que vivem em áreas sujeitas a desastres e outros grupos) para que esses tenham acesso e adequação às suas necessidades nas suas moradias. Desse modo, as leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração suas necessidades especiais. Aliás, é importante dizer que, para realizar o direito à moradia adequada, é imprescindível que o direito a não discriminação seja garantido e respeitado. A mobilidade urbana é uma das motivações da localização, já que as moradias devem estar em local próximo ao de seu emprego e que disponha de serviços públicos básicos e de equipamentos sociais. Outro desdobramento da localização é a questão da saúde dos habitantes que poderá ser prejudicada por causa do meio: as habitações não deverão ser construídas em lugares poluídos ou próximo de fontes de poluição que possam ameaçar a saúde dos moradores.

Por fim, a adequação cultural consiste na forma de construir a casa, seus materiais, as políticas de apoio, todas estas precisam habilitar, de forma apropriada, devendo expressar tanto

a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras.

Já o Comentário Geral nº 7, do mesmo Comitê, por sua vez, comenta o artigo 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais especificamente quanto à questão das remoções forçadas. Assim, prevê que, nos casos em que a remoção é considerada justificável, ela deve ser empreendida em estrita conformidade com as previsões relevantes do Direito Internacional dos Direitos Humanos e de acordo com os princípios gerais de razoabilidade e proporcionalidade, não devendo ocasionar indivíduos “sem-teto” ou vulneráveis à violação de outros direitos. Nas situações em que os afetados são incapazes de prover, por si mesmos, uma moradia digna, o Estado deve tomar todas as medidas apropriadas, de acordo com o máximo dos recursos disponíveis, para garantir uma adequada alternativa habitacional, assegurando reassentamento ou acesso à terra produtiva, conforme o caso.

É relevante também a Declaração do Milênio, que impulsionou os Objetivos do Milênio. A Declaração do Milênio foi adotada em 8 de setembro de 2000 por 191 Estados. Foi visando à sintetização de tratados internacionais elaborados em uma série de cúpulas mundiais sobre diversas temáticas, tais como os direitos das mulheres, desenvolvimento sustentável, combate a discriminação racial, meio-ambiente e desenvolvimento, etc., que a Declaração foi elaborada. Além disso, a Declaração traz diversas metas concretas que, caso sejam atingidas nos prazos fixados, de acordo com os indicadores quantitativos que os seguem, deverão melhorar o destino da humanidade neste século. São oito Objetivos do Milênio que surgiram a partir da Declaração, sendo que o direito à moradia digna se encontra no Objetivo 7, meta 11, que prevê “até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.”

6.2 NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGISLAÇÃO NACIONAL APLICÁVEIS PARA A SOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

A Constituição Federal, alicerce condutor de todo o ordenamento jurídico, em sua redação de 1988 estabeleceu diversos dispositivos que afirmam o direito à moradia como um instituto de imprescindível proteção pelo Estado.

Inicialmente, o art.5º da Constituição, em seu inciso XI, inclui o direito à moradia no rol de direitos fundamentais, inferindo a este inviolabilidade e proteção jurídica num contexto de tutela à dignidade humana do indivíduo. Isso ocorre uma vez que a atual ordem jurídica entende a moradia como pressuposto do mínimo existencial.

No artigo 6º, após a Emenda Constitucional nº 26, a moradia é mencionada como direito social, reiterando sua importância como instituto a ser protegido e preservado. Assim, a ordem jurídica destaca a moradia como um dos componentes do mínimo existencial.

A seguir, o art.182 da Carta Magna dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, determinando que ela tenha por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Atribui papel primordial aos planos diretores, reconhecendo que cabe principalmente aos Municípios a execução da política urbana. O artigo estabelece, ainda, que lei federal específica estabelecerá as diretrizes da política urbana, o que veio a ocorrer com a promulgação do Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 20 de julho de 2001 – cujo art. 2º dispõe:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra

urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel

urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização

de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

O art. 183 da Constituição traz a figura do usucapião especial de imóvel urbano. Esse instituto nasce da ótica constitucional de função social da propriedade e promoção da justiça social. Uma vez que o proprietário não esteja fazendo uso do seu imóvel e outrem esteja na posse do mesmo por cinco anos, adquirirá este a propriedade do imóvel. Este dispositivo baseia-se na ideia de que a terra deve cumprir uma finalidade, atendendo às necessidades dos que precisam de moradia. Tal figura é uma inovação bastante benéfica, pois flexibiliza o “formalismo em detrimento da matéria”, beneficiando o possuidor em uma ótica de garantia de direitos.

Refletindo o entendimento internacional, a legislação brasileira trata da proteção ao direito à moradia e à cidade de maneira significativa em vários textos normativos, especialmente no Estatuto da Cidade; na Medida Provisória nº2.220, de 4 de setembro de

2001, que trata da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia; na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; e na Lei nº 11.977/2009 e alterações feitas pela 12.424, de 16 de junho de 2011, que tratam do *Programa Minha Casa, Minha Vida* e da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, o que inclui políticas públicas de indução ao desenvolvimento socioeconômico.

Em assim sendo, percebe-se o firme arcabouço jurídico construído em torno do direito à moradia, envolvendo todos os setores interessados. A segurança jurídica característica do Estado Democrático de Direito é fundamental para a estabilidade das relações sociais e a participação de todos legitima a ação do Poder Estatal, o que faz das previsões legais em torno do direito à moradia conquistas inalienáveis.

Embora o Direito esteja em constante mutação para acompanhar e cumprir sua missão na sociedade, melhor satisfazendo os interesses públicos, a previsibilidade é uma necessidade à condição humana. Sendo assim, os ajustes jurídicos promovidos para adequação às novas realidades devem ocorrer observando procedimentos e limites previamente estabelecidos, considerando, para qualquer alteração efetiva, as garantias constitucionais. Assim, para cada alteração proposta é dever do Estado efetuar-las causando o menor trauma e comoção possíveis aos direitos e às relações jurídicas estabelecidas.

A lei brasileira não prevê a possibilidade de realização de remoções, com exceção da Lei 8.245, de 18 de outubro de 1991, conhecida como Lei do Inquilinato⁶. Nem mesmo a Medida Provisória 2.220/2001, norma federal que trata de ocupações em áreas de risco de vida e à saúde dos moradores, prevê a possibilidade

remoção de indivíduos ou comunidades.

Também é relevante a Medida Provisória nº 2.220/2001, porque dispõe sobre a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia mencionada no art.183, §1º, da Constituição Federal, estabelecendo seus requisitos. Cria, ainda, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), integrante da estrutura da Presidência da República e com caráter deliberativo e consultivo para matéria de política nacional de desenvolvimento urbano, sendo composto por Presidente, Plenário e por uma Secretaria-Executiva.

Importantes Leis são também as de número **11.481/2007** e **11.952/2009**, referindo-se ambas à regularização fundiária. A primeira prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e a segunda à regularização de ocupações situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal. As disposições de regularização fundiária são de extrema utilidade na consecução da efetivação dos direitos à moradia de populações socialmente marginalizadas. Por meio desse procedimento, é possível regularizar e adequar espaços em situação de ocupação irregular a um modelo que beneficie as populações ocupantes e promova desenvolvimento econômico e social favorável ao país.

Segue-se mencionando a **Lei nº 11.977/2009**, conhecida popularmente como *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Estabelece critérios para a regularização fundiária de ocupações irregulares, bem como o incentivo à produção de novas unidades habitacionais. Por meio do disposto nessa lei, famílias carentes podem ser realocadas para unidades habitacionais construídas pelo programa com intenção de organizar e garantir seu direito à moradia, bem como ver suas moradias regularizadas por meio de ações públicas que envolvem a

⁶ A Lei 8.245/91 utiliza a expressão “despejo” para a ação de retomada do imóvel promovida pelo locador. Ao longo da pesquisa, preferiu-se utilizar de maneira uniforme a expressão “remoção” para designar as medidas de desocupações dos imóveis com legitimação estatal, pois essa tem sido a linguagem mais usual entre os atores sociais e representantes do Poder Público envolvidos.

utilizam de mecanismos próprios para tais situações irregulares.

Importante destacar, que a Lei nº 11.977/2009 estabelece princípios que deverão ser observados nas ações de regularização fundiária, conforme redação do seu art. 48:

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I - ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II - articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III - participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV - estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V - concessão do título preferencialmente para a mulher.

Há, portanto, uma intenção clara da legislação em desestimular medidas de remoção da população de baixa renda. Deve-se, na buscar soluções que garantam a integração dos assentamentos irregulares à cidade, privilegiando a permanência das famílias no local de moradia e a conquista de novos direitos.

6.3 NORMAS ADMINISTRATIVAS REFERENTES AOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

O CONCIDADES usa de suas atribuições para emitir orientações e recomendações no tocante à aplicação do Estatuto das Cidades aos normativos que versam sobre estruturação e desenvolvimento urbanístico, em geral. Das resoluções mais atinentes ao estudo desenvolvido na presente pesquisa, as seguintes podem ser destacadas:

Resolução nº 13: traz em seu corpo uma série de recomendações aos atores sociais dos governos dos Estados, DF e Municípios que visam a criação de Conselhos Estaduais e Municipais.

Resolução nº 31: propõem um processo de discussão entre o Poder Judiciário, o Conselho das Cidades e outras instituições que atuam socialmente no desenvolvimento urbano para que as questões relativas às remoções e deslocamentos de grande impacto sejam discutidas. Propõe ainda a criação de um grupo com representantes do Comitê de Planejamento Territorial Urbano a fim de proceder a um processo de mapeamento de conflitos fundiários urbanos e identificação de tipologias do problema, sugerindo soluções estruturais. O grupo de trabalho criado foi mencionado novamente em 2006, quando foi recomendado que suas atividades fossem retomadas, passando então a chamar-se Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos. Isto ocorreu por meio da **Resolução Administrativa nº 01 do ConCidades** que estabeleceu ainda providências diretrizes para a atuação do grupo, tudo com fulcro na argumentação de os conflitos fundiários urbanos serem problemática recorrente e a precisar urgentemente de solução.

Resolução nº 34: traz disposições sobre o mínimo que deve ser previsto pelo Plano Diretor, sobre a definição das funções sociais da cidade, sobre as funções de determinação

do plano Diretor com intuito de garantir que essas funções da cidade sejam cumpridas, sobre instituição das ZEIS, visando o interesse local, sobre o Sistema de Acompanhamento e Controle Social, entre providências gerais que buscam criar diretrizes para as ações de elaboração e planejamento urbano que estejam em consonância com os princípios urbanísticos de atendimento da função social da cidade. Em mesmo sentido já havia sido editada a **Resolução nº 25 do Conselho das Cidades**, amplamente adotada e que estabelece normas referentes à elaboração dos Planos Diretores dos Municípios, demonstrando sua obrigatoriedade e características mínimas de sua existência, tal como procedimentos de validação da proposta do plano nos Municípios para que sejam considerados legitimados pela sociedade civil. O plano diretor e seu processo de revisão ou alteração seguiu sendo recomendado em 2009 por meio da **Resolução Recomendada nº 83 do CONCIDADES**.

A **Resolução Recomendada nº 50**, de 2008, seguiu-se a uma ampla discussão sobre a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos e funciona como uma série de recomendações que objetivam promover a efetiva implementação dessa política. São apontadas ações para a efetivação da política, tais como: recepção, cadastramento e acompanhamento de conflitos fundiários urbanos pelo Ministério da Cidade; mediação dos mesmos; e identificação dos atores sociais envolvidos. No que tange à mediação, incluem-se as recomendações referentes a monitorar os acordos firmados, capacitar mediadores e, de modo geral, estimular a cultura de negociação e mediação como meio válido e eficaz de resolução de conflitos fundiários urbanos. Recomenda, ainda a realização de um Seminário de sensibilização nesse sentido e a implementação efetiva do disposto na Resolução nº 25 do mesmo conselho.

No mesmo sentido de garantir a implementação dessa política e ainda de fixar diretrizes

gerais, foi editada a **Resolução Recomendada nº 87**, documento de referência nacional para pesquisa e aplicação de conceitos sobre mediação de conflitos fundiários urbanos. Datada de 2006, o documento parte das teses de que a moradia é direito fundamental, a casa é um asilo inviolável do indivíduo, a garantia de devido processo legal é obrigatória, bem como a garantia das funções sociais da cidade e da propriedade.

A elaboração da Resolução Recomendada nº 87 foi embasada pelos debates da 3ª Conferência das Cidades, do Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos e dos Seminários Regionais de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, que aconteceram nas cidades de Curitiba/PR, Goiânia/GO, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Belém/PA.

Recomenda-se no documento o estudo, identificação, mapeamento dos conflitos fundiários urbanos; a elaboração de instrumentos de monitoramento dos mesmos; a criação de procedimentos em matéria de mediação capazes de conduzi-lo devidamente; a promoção de capacitações, ações articuladas, entre outras ações. Essas disposições são divididas em competências entre os três entes da federação.

Merece consideração, ainda, a Portaria nº 587/2008 do Ministério das Cidades, na qual foram estabelecidos os seguintes procedimentos no tratamento dos conflitos fundiários urbanos:

Art. 1º - Estabelecer a tramitação de processos envolvendo a temática de Conflitos Fundiários, na forma abaixo discriminada:

I - Os processos de denúncias de conflitos fundiários urbanos serão recepcionados pelo Gabinete do Ministro de Estado das Cidades, pela Secretaria Executiva, ou pelas Secretarias Nacionais deste Ministério e devidamente formalizados, sem prejuízo da tramitação.

II - Os processos serão encaminhados à Secretaria Nacional de Programas Urbanos que será responsável pelos seguintes procedimentos:

a) receber, cadastrar e acompanhar denúncias de conflitos fundiários urbanos;

b) articular dispositivos institucionais e de políticas públicas para a promoção da solução pacífica dos conflitos fundiários urbanos;

c) monitorar acordos firmados no âmbito do Poder Público Federal, no sentido de buscar a solução pacífica dos conflitos fundiários urbanos, assim como o andamento de articulação institucional efetivada com o mesmo fim;

d) manter programas de capacitação de mediadores de conflitos fundiários urbanos;

e) implementar campanhas públicas que previnam ou atenuem a sua ocorrência, a partir de ações com impacto direto ou indireto em suas causas sociais;

f) fomentar a cultura de negociação para soluções pacíficas dos conflitos fundiários urbanos;

g) estabelecer procedimentos de mapeamento de localização e tipologia dos conflitos fundiários urbanos;

h) incentivar a constituição de Fóruns Estaduais e Municipais de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, e

i) implementar as bases para a constituição de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

Outra iniciativa de grande relevância relacionada aos conflitos fundiários urbanos é a recente edição da **Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013, pelo Ministério das Cidades**, que dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos

involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Determinação de inegável importância é a **Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**, que institui a Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos, apontando princípios informadores e dando diretrizes de tratamento e serviços visando à garantia de acesso à justiça. Dispõe sobre a criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, importante medida que demonstra a intenção do Estado em promover e fomentar as soluções amigáveis de conflitos. Dispõe ainda sobre os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e sobre a capacitação para conciliadores e mediadores. De modo geral, trata-se resolução com o fim de criar e organizar estruturas destinadas à promover a consecução das soluções alternativas de conflitos fundiários urbanos.

No que tange ao Município de São Paulo, de suma importância é a **Resolução nº 54 do Conselho Municipal de Habitação**, que pautado na Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, criou uma Comissão Permanente para atuar na prevenção e mediação desses conflitos. Neste documento são elencados os mesmos conceitos da Resolução Recomendada nº 87 do CONCIDADES e se estabelece determinações gerais e estruturais sobre a Comissão Permanente para atuação nos casos mencionados.

No âmbito do Estado do Ceará, a **Resolução nº 54, de 2011, da Defensoria Pública Estadual**, criou o Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM), em um contexto de promoção de programas de construção e moradia e desenvolvimento de condições habitacionais. Trata-se de núcleo com atuação autônoma dentro de sua atribuição, com o intuito de promoção de

assistência jurídica e judiciária a comunidades e coletividades em situação de vulnerabilidade, por meio de ações mencionadas e regulamentadas na resolução que o institui.

6.4 O CASO PARTICULAR DA LEI Nº 15.056, DO ESTADO DO CEARÁ⁷

Para viabilizar as obras de instalação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), prevista na Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo de 2014, o Governo do Estado do Ceará editou o Decreto nº 30.263/10, no qual declarou de utilidade pública uma área total de 381.592,87 m² do Município de Fortaleza, para fins de desapropriação, desencadeando uma série de conflitos fundiários. A área alcançada pelo Decreto compreende a faixa de domínio da antiga Rede Ferroviária Federal S. A. (RFFSA), onde, atualmente, residem milhares de famílias nas chamadas Comunidades do Trilho⁸.

Em seguida, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará aprovou a Lei 15.056/2011 (alterada pela Lei 15.194/2012), de iniciativa do Poder Executivo, autorizando a Secretaria da Infraestrutura a “executar programa de apoio ao trabalho de desapropriação, indenização e remoção das famílias abrangidas pelo Projeto denominado VLT - Parangaba/Mucuripe”.⁹

A disciplina dos procedimentos e a previsão de soluções por meio de lei mostram-se positivas para o tratamento do conflito fundiário. Em primeiro lugar, porque lança publicamente o debate sobre a obra e seus impactos, possibilitando que o Poder Legislativo se posicione. Outro elemento importante diz respeito ao reconhecimento institucional das comunidades afetadas. Ao aprovar a lei, o Estado do Ceará reconhece a existência das

Comunidades do Trilho e a necessidade de tratá-las de acordo com parâmetros pré-estabelecidos. Assim, há certa segurança acerca das medidas que poderão ser adotadas na solução dos conflitos, reduzindo o âmbito da discricionariedade administrativa e evitando possíveis abusos institucionais, tudo isso por meio de procedimentos administrativos previamente estabelecidos. Outro fator positivo é a previsão legal de indenizações mesmo nos casos de ocupação irregular.

Ocorre que, nesse cenário aparentemente pacífico para a efetivação das desapropriações das áreas abrangidas pelo Decreto nº 30.263/10, surgem diversos relatos de violações a direitos humanos.

Em vários artigos que estabelecem as regras para pagamento das indenizações, a Lei Estadual 15.056/2011 aponta que a indenização correspondente ao imóvel (terreno) e às benfeitorias será pago somente aos proprietários devidamente regularizados. São considerados apenas aqueles que detêm o título de propriedade do imóvel devidamente registrado em cartório.

Em relação às indenizações, a Lei considera o valor das avaliações dos imóveis realizadas pela equipe técnica contratada pela Secretaria de Infraestrutura do Estado. Para os imóveis avaliados em até R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), as famílias receberão a indenização correspondente e uma unidade residencial, a ser viabilizada pelo Poder Executivo através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), da Caixa Econômica Federal, ou de outro financiamento. Por sua vez, quando a avaliação superar esse valor, também é prevista a indenização e uma unidade habitacional do Programa Minha Casa Minha

⁷ Não foram identificadas leis equivalentes nos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul. A inclusão de um tópico específico sobre a experiência do Ceará justifica-se pela inovação da prática, merecendo considerações mais detalhadas.

⁸ Apontam-se as seguintes comunidades: Trilha do Senhor; Aldacir Barbosa; Dom Oscar Romero; São Vicente; João XXIII; Pio XII; Jangadeiros; Rio Pardo; Canos; Lagamar; Mucuripe; Vila União e Lauro Vieira Chaves.

⁹ CEARÁ. Lei 15.056/11, de 06 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a executar Programa de apoio ao trabalho de desapropriação, indenização e remoção das famílias abrangidas pelo projeto denominado VLT Parangaba/Mucuripe e dá outras providências. **Assembleia Legislativa.** Disponível em: < <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2011/15056.htm> >. Acesso em: 16 abr. 2013.

Vida, sendo que o custeio das prestações da unidade residencial, até a sua inteira quitação, caberá à própria família. Nos casos em que os moradores não aceitarem as unidades residenciais, receberão o valor da indenização acrescido de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) como forma de “auxílio social” .¹⁰

Se o proprietário devidamente regularizado não morar no imóvel, receberá apenas a indenização em dinheiro correspondente a avaliação de seu imóvel, considerando para essa avaliação o terreno e as benfeitorias.

No caso de moradores enquadrados como locatário ou ocupantes, a Lei prevê a seguinte solução:

Art. 7º O inquilino ou o simples ocupante, desde que resida, há, pelo menos, 12 (doze) meses contínuos, anteriores à publicação desta Lei, em parte de imóvel considerada como parte autônoma, receberá exclusivamente uma unidade residencial, a ser viabilizada pelo Poder Executivo através do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, da Caixa Econômica Federal, ou de outro financiamento, em local definido pela Secretaria da Infraestrutura, cabendo ao inquilino ou ocupante beneficiário, na hipótese deste artigo, o custeio das prestações da unidade residencial, até a sua inteira quitação.¹¹

Por fim, “na hipótese de imóvel de uso exclusivamente comercial, o desapropriado

receberá a indenização correspondente em dinheiro, considerando unicamente as benfeitorias e o valor equivalente ao valor da terra nua ocupada pelo estabelecimento comercial, a título de indenização social” (art. 8º).

É ainda problemática a situação prevista no art. 9º da mesma Lei. A redação original desse artigo previa o custeio, por parte do Estado do Ceará, de **aluguel social** no valor de R\$200,00 (duzentos reais) aos beneficiários do financiamento do PMCMV, até o recebimento do imóvel. Já a nova redação desse dispositivo, trazida pela Lei 15.194/2012, assim dispõe:

Art. 9º Em relação ao imóvel residencial ou misto com avaliação em até R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), inclusive, considerando para essa avaliação o que possa ser juridicamente indenizado, bem como em relação ao inquilino ou simples ocupante, o Poder Executivo, através da Secretaria da Infraestrutura, custeará aluguel social no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por mês, para o beneficiário de unidade residencial do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, ou outro financiamento, até o recebimento do imóvel.¹²

Em alguns depoimentos, moradores criticaram o valor do aluguel social, acreditando ser impossível encontrar casas para alugar que ofereçam condições dignas de moradia com o valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais)¹³.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Governo do Estado do Ceará. Cartilha - Projeto Ramal Parangaba-Mucuripe - VLT. **Issuu**. Disponível em: <http://issuu.com/impressametrofor/docs/cartilha_final?mode=window>. Acesso em: 16 abr. 2013.

¹³ Em tópico próprio, far-se-á considerações mais específicas sobras o aluguel social ou, também conhecido, bolsa aluguel.

7 O ESTÁGIO DO TRATAMENTO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO GOVERNO FEDERAL

O Brasil, efetivamente, pouco tem avançado na criação e implementação de mecanismos e políticas que enfrentem o grave problema dos conflitos fundiários urbanos.

Ainda assim, o Conselho das Cidades formulou uma proposta para a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos por meio da Resolução nº 87/2009. Importante ressaltar que essa Resolução foi fruto de um debate no interior do Conselho, iniciado a partir da edição da Portaria nº 587/2008, pelo Ministério das Cidades, que foi, diga-se de passagem, provocada pelo próprio Conselho e que dispôs sobre os conflitos fundiários urbanos no Brasil. Essa medida era uma reivindicação central das organizações não governamentais e movimentos populares brasileiros que lutam por moradia e que atuam com a prevenção de remoções.

Com base nessa Portaria ficou instituída a competência interna, no âmbito do Ministério, para recepcionar os casos de denúncias de conflitos fundiários a qual agora fica a cargo da Secretaria Nacional de Programas Urbanos com o apoio da Secretaria Nacional de Habitação. O objetivo principal dessa Portaria era o de consolidar uma estrutura dentro do Ministério das Cidades que criasse políticas para prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, mas que também atuasse em casos de conflitos mediante o seu processamento interno e ainda pudesse intervir na solução pacífica dos mesmos.

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro a edição de uma Portaria realmente não representa um avanço significativo em termos legais e de vinculação normativa das pessoas e instituições com as diretrizes emanadas da portaria.

No entanto, é preciso que seja cumprida pelo Ministério das Cidades esta portaria de modo a criar uma estrutura adequada para tratar dos conflitos fundiários urbanos e que sirva como ponto de partida para a organização de um órgão federal responsável por uma política pública sobre os conflitos fundiários urbanos.

Importante frisar também que tanto a Portaria 587/2008 quanto a Resolução 87/2009 tiveram como base a Plataforma Brasileira de Prevenção de Despejos de 2006, discutida e elaborada no Seminário Nacional de Prevenção de Despejos na cidade do Recife - PE pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana. Esse Seminário organizado por entidades e movimentos da reforma urbana foi cancelado por outro Seminário também Nacional realizado em Salvador no ano de 2007 que construiu as bases da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Dentre as recomendações dessa Plataforma, estava a de nº 13 que refere demanda ao Estado brasileiro a:

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, vê-se que já existe mobilização nacional que remonta ao ano de 2006 na tentativa de construção de alternativas que

não as judiciais e policiais para se buscar compreender o fenômeno dos conflitos fundiários urbanos no Brasil. A referida plataforma propõe inclusive a consolidação de uma estrutura nacional que venha a dar conta do tema dos conflitos fundiários urbanos em todo o Brasil, reforçando o problema social e urbano que assume o tema, em detrimento do caráter eminentemente judicial ou policial que a própria legislação federal e as instituições locais emprestam aos conflitos fundiários.

O que se constata, em âmbito nacional é a significativa ausência de política para tratar o tema dos conflitos fundiários urbanos, fazendo com que, em nível estadual e nível municipal, estabeleçam-se políticas e entendimentos desconexos e frágeis em relação aos processos de remoção e reassentamento de indivíduos e comunidades. Com efeito, não havendo uma diretriz nacional a ser seguida, existem variações e desvinculação das ações locais com uma política urbana nacional maior e criada no âmbito dos programas de regularização fundiária, dos planos de habitação de interesse social e ainda longe do marco jurídico nacional de direito à cidade, representado pelo Estatuto da Cidade e pela Lei n. 11.977/2009 e alterações seguintes.

Na sequência dos procedimentos encaminhados pelo Governo Federal tem-se a formação do Grupo de Trabalho sobre Moradia Adequada, constituído pela **Portaria nº 6, de 27 de agosto de 2012 pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana**, da Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Este Grupo de Trabalho é composto por representantes de diversos organismos federais e da sociedade civil, dentre eles o Fórum Nacional de Reforma Urbana, e tem as seguintes atribuições:

- I - realizar amplo diálogo nacional sobre o direito humano à moradia adequada;
- II - receber e monitorar as denúncias de

violações aos direitos humanos à moradia adequada;

III- elaborar e propor diretrizes para efetiva garantia do direito à moradia adequada; e

IV - levantar dados e informações pertinentes sobre o direito humano à moradia adequada, bem como levar ao conhecimento das autoridades competentes.

O principal objetivo do GT é elaborar um relatório sobre os impactos dos projetos de desenvolvimento urbano como os megaeventos esportivos (Copa das Confederações, Copa do Mundo e Olimpíadas) sobre o direito à moradia de pessoas, grupos sociais e comunidades que estão sendo afetadas de modo a propor recomendações para a atuação dos organismos públicos de âmbito federal, estadual e municipal para garantir o direito à moradia na realização destes projetos principalmente de garantir a participação popular nestes processos. Tal relatório precisa ser aprovado pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humanas.

Para a elaboração do relatório o Grupo de Trabalho realizou missões nas cidades de Fortaleza, Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo no ano de 2012 e primeiro semestre de 2013, para verificar os impactos sobre o direito à moradia referentes a projetos de desenvolvimento urbano como por exemplo o Morro da Providência que sofre impactos em razão da Operação Urbana Porto Maravilha, no centro da cidade do Rio de Janeiro

Por fim, merece destaque a recente **Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013, do Ministério das Cidades**, pois dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Frise-se

que a elaboração do documento foi participativa, envolvendo os seguintes momentos: 31ª Reunião do Conselho das Cidades, em dezembro/2012; Workshop Internacional, em 27 e 28 de março/2012; Consulta Pública, em 23 de abril a 30 de maio/2012; e 32ª Reunião do Conselho das Cidades, em junho/2012.

Por deslocamentos involuntários a Portaria nº 317/2013 compreende o seguinte:

Alteração compulsória do local de moradia ou de exercício de atividades econômicas, provocado pela execução de obras e serviços de engenharia e arquitetura, inclusive quando o deslocamento for motivado pela eliminação de situações de risco ou insalubridade, ou desocupação de áreas impróprias para a ocupação humana, melhorando a qualidade de vida e assegurando o direito à moradia das famílias afetadas.

A Portaria objetiva inovar com a obrigatoriedade de realização de um Plano de Reassentamento e de Medidas Compensatórias pelo Poder Público nos casos em que o deslocamento se mostre inevitável. Referido Plano deverá prever as tipologias de ocupação do território objeto de intervenção em que será necessário o deslocamento do morador, incorporando para cada tipo de ocupação uma diretriz específica de atendimento mediante compensação, tendo como base as seguintes medidas pelo Poder Público interventor, seja União, Estados ou Municípios:

- a) elaborar o Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias, executar e fiscalizar os trabalhos necessários a sua implementação, observando as diretrizes e procedimentos contidos neste Anexo;
- b) acompanhar e monitorar, constituindo instância(s) própria(s) de gestão, a implementação do Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias;

c) assegurar meios para garantir a participação das famílias afetadas no planejamento e na execução da intervenção, constituindo instância específica de participação e gestão compartilhada, possibilitando o estabelecimento de acordos para a definição das soluções de atendimento que irão compor o Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias;

c.1) assegurar meios para a consulta sobre a intervenção também à população em geral, na forma de audiências públicas.

d) instituir mecanismo para prevenção e mediação de eventuais conflitos decorrentes da intervenção e possibilitar o acompanhamento da situação por instância independente;

d.1) informar a Defensoria Pública e o Ministério Público competente, em caso de conflitos decorrentes da intervenção.

e) priorizar as famílias afetadas no acesso às políticas públicas e programas sociais;

f) viabilizar a inserção das famílias beneficiadas com unidades habitacionais no CadÚnico, de responsabilidade dos Municípios;

g) assegurar, nas regras de contratação e controle da execução da intervenção, o cumprimento das obrigações pela empreiteira responsável pela obra, no que couber, quanto a:

g.1) assegurar a sincronia entre a execução da obra e a implementação do Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias;

g.2) colaborar no que for possível para a fiel implementação do Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias, e

g.3) designar representante permanente e capacitado no local da obra para a interlocução com as famílias afetadas.

h) buscar incluir nas normas locais de regulação do uso do solo mecanismos que permitam ao poder público captar parte da valorização imobiliária gerada pela intervenção.

Sendo necessário o reassentamento de famílias, a Portaria determina que a área de provisão habitacional deverá ser localizada, sempre que possível, próxima à área de origem das famílias afetadas. Ademais, deverá ser servida de infraestrutura básica e equipamentos públicos, já existentes ou a serem executados ao longo da intervenção, que atendam à demanda gerada, conforme os padrões médios da cidade. Ainda, as unidades habitacionais deverão ser dotadas de infraestrutura e de condições adequadas de habitabilidade.

Condição obrigatória para os projetos que envolvam deslocamentos involuntários passa a ser a instituição de mecanismos de participação e de mediação e resolução de conflitos, bem como a implementação de trabalho social para as famílias afetadas.

Não são estabelecidos critérios claros, contudo, para aqueles indivíduos atingidos pela

intervenção e que estão em situação irregular na sua posse, mas que, por outro lado, já tem cumpridos os requisitos da Usucapião Especial Urbana e da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, nos termos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade. Tais indivíduos aparecem no texto como detentores de benfeitorias nos locais irregulares que ocuparam, e essa posição não estabelece um diálogo com os direitos possessórios garantidos a esses moradores, os quais devem ter um tratamento igualmente diferenciado, em pé de igualdade com o tratamento dado a um proprietário que sofre uma desapropriação. A minuta deixa sem resposta uma das questões cruciais presentes no âmbito das ocupações.

A Portaria elenca como público elegível apenas as famílias afetadas por obras que se enquadram no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Assim, restam excluídos inúmeros casos de conflitos fundiários gerados por intervenções públicas no contexto de outros programas e ações governamentais, como os que se verificam em função das obras voltadas a atender a Matriz de Responsabilidades da Copa de 2014.

8 RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS ESTRITOS PELA MEDIAÇÃO

8.1 MEDIAÇÃO COMO MÉTODO DE SOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONFLITOS

Tratando-se de um meio alternativo de solução de conflitos, a mediação pode ser conceituada como um procedimento pelo qual partes com interesses colidentes são assistidas por um terceiro imparcial, para que negociem suas condições, alcançando uma solução apta a abranger ao máximo possível as necessidades de ambas. Desse modo, pode-se dizer que a mediação assemelha-se a uma negociação assistida (ALMEIDA, 2011), sendo regida pela autonomia da vontade. Essa linha de pensamento apoia-se no fato de que a **mediação é um método não adversarial** e seu resultado como fruto da imparcialidade de um mediador apto a, não possuindo qualquer vínculo de interesse no objeto da mediação, conduzir o diálogo dos participantes da mediação.

Esse é um meio de resolução de conflitos que aponta para a resolução pacífica e de benefício mútuo, mostrando-se em harmonia com a contemporânea visão de direitos fundamentais e interdisciplinaridade que permeia o ramo do Direito Urbanístico. Nesse sentido, a dinâmica da mediação se adequa aos novos tempos, tratando-se de um meio eficaz possível de, se recebendo a condução adequada, trabalhar cooperativamente para resolução de conflitos.

Ainda no viés da cooperação, Nascimento (2010) aponta a mediação, sob uma ótica de efetivação da democracia participativa. A autora parte da tese principal de que o instituto da mediação pode ser usado como instrumento realizador da democracia participativa, tão al-

mejada pela Constituição de 1988. A tese que sustenta esse pensamento é que a mediação é, antes de mais nada, democrática, pois permite que os cidadãos falem em nome de sua comunidade, expondo os conflitos em questão de maneira detalhada, tal como negociando os termos de modo amplo e especializado. Dessa forma, percebe-se o empoderamento político, característico da democracia participativa. Isso acontece porque as partes, ao se depararem com o conflito exposto pelo mediador, tem a oportunidade de encontrar, elas mesmas, pelo diálogo, uma solução para o conflito que seja adequada, na medida do possível, para ambas.

A mediação comunitária é uma ação horizontal de participação popular capaz de abarcar uma série de conflitos, desafogando o Poder Judiciário e empoderando as partes conflitantes com altivez política característica da democracia participativa.

Segundo Almeida (2011), a mediação é um instrumento que vem para colaborar e não competir com os outros meios de resolução de conflitos, sendo espécie do gênero apelidado de ADRs (Alternative Dispute Resolution), traduzido para RADs (Resoluções Alternativas de Disputas). Historicamente, esse método de resolver conflitos sofreu forte impulsão do movimento da década de 60, incentivador de novas possibilidades de gestão de conflitos. É creditado aos americanos o então estudo das ADRs.

Não existe, na mediação, a figura da sucumbência de uma parte em detrimento da outra. Por isso a mediação é enfatizada como uma alternativa ao litígio, uma vez que trata-se

de uma possibilidade de resolução amigável de conflito. Inclusive, ressalte-se que os franceses traduziram o “A” de ADRs como “amigável”, gerando a tradução Amicable Dispute Resolution. No entanto, predomina a tradução inicialmente citada.

Segundo Toaldo (2011), o contexto de direitos fundamentais permite inferir que a sociedade atual possui, primeiramente, direitos e, depois, deveres para com o Estado. Nesse contexto, sustenta que a mediação é uma forma ecológica e saudável de composição de conflitos e é um procedimento de resolução de conflitos, no qual um terceiro neutro compõe as partes na solução mais próxima de um consenso.

Para a autora, este instrumento deve ser trabalhado como uma maneira de “desafogar” o Poder Judiciário, embora existam conflitos que não podem ser tratados pela mediação. Ademais, por ser um instrumento que estimula o diálogo e a negociação, trata-se de um forte propulsor da paz social, uma vez que ceifa o conflito antes que ele seja levado às vias judiciais.

Desse modo, a mediação contribui para a efetividade do tratamento dos conflitos, uma vez que impede a propositura de demandas e funciona como um eficiente canal de comunicação entre as partes. Proporciona, assim, uma solução abrangente, qualificada pelo fato de incentivar os sujeitos participantes como atores sociais ativos de seus direitos.

Estas características intrínsecas à mediação podem ser distribuídas em quatro princípios que remontam à Teoria das Alternative Dispute Resolutions, preconizada por Frank Sander em 1995. Ele foi o responsável por trazer a identificação de motivações específicas estimulantes do movimento das ADRs, que podem ser associadas precisamente aos princípios norteadores da mediação. São os seguintes:

(i) o descongestionamento dos Tribunais, assim como a redução dos custos e de tempo na resolução de conflitos;

(ii) a maior participação da comunidade nos processos de resolução de conflitos;

(iii) a facilitação do acesso à justiça; e

(iv) a oferta de formas mais efetivas de resolução de disputas.

8.2 PRINCÍPIOS DA MEDIAÇÃO

A mediação, como uma das formas de resolução de conflitos, e no caso da presente pesquisa, dos conflitos fundiários urbanos, é vista como **instrumento de possível descongestionamento dos Tribunais, assim como de redução dos custos e de tempo na resolução de conflitos** (TOALDO, 2011; ALMEIDA, 2011; NASCIMENTO, 2010), tratando-se esse do seu primeiro princípio. Parte-se do pressuposto de que o Estado está sofrendo uma crise de esgotamento devido à crise do Monopólio Estatal. Fator este decorrente de aspectos culturais e estruturais e que causa grande engessamento à perene necessidade da sociedade de obter suas lides solucionadas. Em virtude da função substitutiva do Judiciário de compor os conflitos entre cidadãos não possuir, atualmente, estrutura para abarcar o contingente de processos que nascem diariamente, esta crise repercute negativamente na sociedade, uma vez que o aparelho responsável por tutelar direitos que clamam por satisfação já não cumpre seu dever com a celeridade e eficiência devidas. Esta crise é vista como um problema cuja solução está condicionada a diversas mudanças estruturais futuras e cujo enraizamento é profundo o suficiente para que se possa afirmar não haver uma previsão clara de resolução para essa questão (TOALDO, 2011).

Diante desse quadro de esgotamento entende-se que a mediação, como uma espécie de Alternative Dispute Resolution seria uma ação horizontal de participação popular capaz de abarcar uma série de conflitos, impedindo que estes chegassem ao Poder Judiciário (NASCIMENTO, 2010). Além de desafogar o

Judiciário, a mediação mostra-se vantajosa por enriquecer a vivência social do indivíduo, oferecendo alternatividade de quanto ao meio que utilizará para resolver disputas, exercitando o direito de escolha do cidadão que se encontra na situação conflituosa (MOREIRA, 2007).

Outro benefício da mediação é a maior participação dos conflitantes no resultado da disputa, o que coincide exatamente com o segundo princípio das ADRs, que é **a maior participação da comunidade nos processos de resolução de conflitos**.

A mediação é um meio de resolução de conflitos de caráter incentivador aos atores sociais como sujeitos ativos de seus direitos (TOALDO, 2011). Com base nessa ideia, há, na doutrina pátria, posicionamentos correlatos que demonstram o caráter empoderador dos participantes de conflitos.

Entende-se que a mediação pode ser vista como uma maneira de atingir uma efetiva democracia participativa, uma vez que estimula a participação ativa nas etapas do conflito, promovendo a negociação e poder de decisão das partes quanto a seu impasse (NASCIMENTO, 2010). Isso acontece porque ao se depararem com o conflito exposto pelo mediador, as partes possuem o arbítrio de negociar de acordo com seus interesses em busca de uma solução que se demonstre adequada, ao máximo possível, para ambas (NASCIMENTO, 2010).

A aproximação entre os conflitantes é um fator decisivo para que se encontre um resultado mais favorecedor dos interesses de ambos e que mais assertivamente possa adequar-se ao caso concreto (TOALDO, 2011). Isso ocorre porque a mediação estimula o diálogo, a negociação e o consenso entre as partes, promovendo uma comunicação mais ampla do que fornecida nos moldes do devido processo legal do Poder Judiciário. É dada uma liberdade maior aos conflitantes para que encontrem um resultado de não sucumbência capaz de con-

judgar interesses irrevogáveis de ambos. Nesse sentido, percebe-se que este meio alternativo de solução é apto a favorecer uma maior participação popular. Esta aferição deriva do fato de um procedimento alternativo ao processo judicial não possuir a rigidez legislativa que muitas vezes peca por formalismo legalista exacerbado (ALVES, 2011).

Demonstra-se assim, na mediação, um instituto com maior amplitude formal, capaz de focar-se na proteção dos direitos fundamentais dos envolvidos nos conflitos vislumbrados (HEIM, 2008). Esta prática, portanto, consiste em uma facilitação da composição de um conflito, uma vez que há a comunicação entre as partes para que possam protagonizar uma solução consensual que atende mais eficazmente o fim de pacificação de conflitos (PIRES, 2011).

Ao passo que as possibilidades supra-mencionadas surgem com a aplicação da mediação, a mesma pode ser entendida como um instrumento de efetivação da democracia, da emancipação política dos cidadãos, da atuação efetiva de seus direitos e, devido a tudo isso, um verdadeiro exercício de sua cidadania (MOREIRA, 2007).

Parte-se da premissa de que a cidadania é atributo caracterizado pela participação do cidadão na comunidade que o contextualiza (TOALDO, 2011) como agente tomador de decisões, tornando-se responsável pelas mesmas. A cidadania, portanto, é conceito intimamente conectado ao de participação, uma vez que trata da “construção democrática do próprio destino” (NASCIMENTO, 2010). O exercício da cidadania está relacionado ao caráter democrático da mediação. Isto ocorre porque a maior participação popular nas decisões de conflitos demonstra um maior exercício democrático de seus direitos e uma participação mais ativa na sociedade que garante inclusão, principalmente no que tange a comunidades e parcelas marginalizadas que vivem à parte da cidade (MOREIRA, 2007).

Especial foco recebe a questão emancipadora sobre o viés político ao tratar-se dos habitantes das chamadas cidades paralelas. A essa parcela da população, marginalizada em relação ao funcionamento harmônico da cidade, é reconhecida, por meio da mediação, a possibilidade de dialogar detalhadamente sobre suas necessidades (ALVES, 2011).

Tomando como foco a questão dos conflitos fundiários urbanos, observa-se que a característica inclusiva da mediação possibilita a participação da fração social marginalizada. As favelas surgem precisamente como ocupações desordenadas de uma parcela marginalizada de população que não possui o poder aquisitivo necessário para integrar o mercado imobiliário formal (HEIM, 2008). Tratam-se, portanto, de ocupações informais de famílias que possuem apenas uma condição de posse, não sendo devidamente protegidas pelo Estado e encontrando-se em uma situação de fragilidade material em comparação aos detentores regulares e formais de propriedades. A essa parcela social, a mediação demonstra uma possibilidade inovadora de abrir espaço para que se ouçam as suas necessidades, buscando atingir uma solução que os assista. Caráter este que demonstra uma **facilitação ao acesso à justiça**, terceiro dos princípios atribuídos à mediação.

Tradicionalmente, o conceito de acesso à justiça é considerado como sinônimo de acesso aos tribunais. Explica-se isso devido ao movimento de judicialização dos conflitos no Brasil, no qual a solução dos litígios sempre ocorre em juízo.

Entretanto, sob o prisma das soluções alternativas de conflitos, essa ideia deve ser questionada, de modo que o acesso à justiça não deve significar tão somente acesso ao processo judicial. Do ponto de vista das ADRs, o acesso à justiça deve constituir na oferta de técnicas adequadas, visando a promoção da justiça e a pacificação social. Portanto, para a efetivação de direitos sociais e individuais, nem sempre o

processo judicial será a melhor estratégia, sendo necessária a busca de meios pacificadores que transcendam essa lógica demandista. Assim, para os meios alternativos de solução de controvérsias (ADRs), o acesso à justiça possui significação muito mais ampla, com o fim de atender à demanda social por justiça.

O princípio de facilitação do acesso à justiça, no tocante da mediação, tem íntima relação com o princípio da maior participação da comunidade nos processos de resolução de conflitos. Isso porque, no contexto de solução de controvérsias, a mediação garante a participação ativa dos indivíduos para a resolução dos seus conflitos, empoderando-os como sujeitos ativos para a efetivação seus direitos (NASCIMENTO, 2010; ALVES, 2011; HEIM, 2008), garantindo, por fim, a facilitação do acesso à justiça, por flexibilizar os “limites do possível”, ou seja, a rigidez intocável da lei em prol de uma tutela adequada de direitos humanos. (HEIM, 2008).

Além disso, é importante destacar que a população brasileira, de modo geral, não detém conhecimento sobre o conteúdo e abrangência dos direitos humanos e respectivas formas de participação social, tendo como consequência a não efetivação do direito à moradia (PEREIRA, 2011). Tal problemática pode ser dirimida com acesso ao conhecimento aos direitos nesse assunto, e por consequência, facilitando o acesso à justiça.

A oferta de formas mais efetivas de resoluções de disputas consiste no quarto princípio das ADRs. Tal princípio relaciona-se fortemente com os anteriores, fazendo-se necessário uma análise conjunta com os outros princípios.

A crise do Judiciário, como já exposto anteriormente, se deu devido ao monopólio estatal e a efetividade da prestação jurisdicional, tendo como consequência a impossibilidade de atender aos anseios e às demandas da população. Nesse contexto, a mediação é

uma alternativa para a solução de litígios sem ter a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, impedindo a propositura de novas ações (TOALDO, 2011; NASCIMENTO, 2010). Assim, a mediação se mostra como uma forma mais efetiva para a resolução de disputas, já que atenua a morosidade do Judiciário, diminuindo o ajuizamento de novas ações.

Além disso, as ADRs oferecem meios mais efetivos de solução de conflitos devido ao fato de levarem a realização da democracia participativa, já que se fundamentam na maior participação da comunidade nos processos de resolução de conflitos (segundo princípio da ADR). Na mediação, as partes são incentivadas ao diálogo, reflexão, a compreensão do conflito e a busca, por elas próprias, da solução da controvérsia (TOALDO, 2011).

Cabe dizer que o grau de efetividade das decisões é muito maior do que as realizadas pelo Poder Judiciário, uma vez que o consenso é obtido pelas próprias pessoas interessadas, assegurando a satisfação das obrigações entre as partes abrangidas na disputa, já que as soluções são alcançadas com a convicção de que são a melhor resolução ao fato conflituoso.

8.3 MEDIAÇÃO COMO SOLUÇÃO ALTERNATIVA PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS ESTRITOS

Os conflitos urbanos presentes nas grandes capitais caracterizam-se pelo crescimento de “cidades paralelas”, também chamadas de “cidades informais” e “cidades ilegais”, isto é, comunidades que foram esquecidas pelas políticas públicas, que edificam-se à margem da legislação, possuindo direitos violados (ALVES, 2011; HEIM, 2008).

No tocante aos conflitos fundiários nas “cidades paralelas”, a ausência do Estado na prestação de infraestrutura básica para quem reside sob mera situação de posse, sem tutela de moradia adequada, consubstancia uma situação de insegurança e vulnerabilidade ante

a possibilidade de remoções forçadas e ações violentas policiais visando à reivindicação da propriedade daquelas terras.

Nesse sentido, é bastante esclarecedor o ensinamento de Marcelo Cafrune (2010), para quem:

A irregularidade fundiária, antes de ser uma disfuncionalidade urbana, é uma característica constituinte das cidades. Tal condição de “ilegalidade” emerge não pela ação das pessoas que agem para exercer um direito, mas da ordem jurídica que define a forma adequada de acesso aos direitos. (...) Portanto, ao debater a realidade da cidade ilegal, faz-se necessário observar que sua produção, enquanto fenômeno social, ocorre em consequência das próprias disposições legais, que não são neutras quanto ao processo de apropriação privada da riqueza e dos valores socialmente produzidos. O que está em confronto são concepções ideológicas que ou reconhecem primazia nas instituições estabelecidas – legalidade – ou atribuem predominância aos processos de construção social orientados em satisfazer as necessidades humanas pautados nas instituições existentes – legitimidade.

Para a presente análise, também é preciso entender a cidade como organismo sociocultural que, mais do que mero lugar geográfico, funciona como uma verdadeira cadeia de significados sociais de acordo com os papéis que os cidadãos integram na mesma.

Nesse sentido, os habitantes de ocupações irregulares são uma grande parcela excluída da população, colocados à margem do crescimento social econômico. Faz-se necessário, assim, um meio de promover uma devida manifestação dessa parcela social excluída em conflitos urbanos (ALVES, 2011).

Trata-se, então, de não solucionar um conflito adversarial e sim encontrar uma solução

comum que atenda às “vozes” participantes na qual as mesmas tenham uma apresentação adequada - por si mesmas. Por isso, é necessário um meio não judicial e não adversarial para promover uma devida manifestação dessa parcela social em conflitos urbanos (ALVES, 2011; HEIM, 2008).

Nesse sentido, a mediação é um meio apto a conferir à parcela social residente nessas ocupações o status de emancipados sociais no que tange à defesa de seus direitos em conflitos urbanos. Além disso, a mediação seria uma manifestação que expressaria a democracia participativa pela emancipação política (ALVES, 2011).

Por meio da mediação, os atores sociais detentores de direitos seriam capazes de participar ativamente do procedimento, defendendo seus interesses e dialogando detalhadamente sobre suas necessidades. Ademais, a mediação favorece a participação social de todos os atores envolvidos, com articulação com as três esferas de entes federados.

Versando sobre mediação em conflitos fundiários, é indispensável trazer à baila a Resolução Recomendada nº 87 do Conselho das Cidades. Tal resolução foi produto de um debate que se iniciou no GT de Conflitos Fundiários Urbanos do Conselho, que abordou em cinco seminários regionais, a proposta de política nacional de mediação e prevenção de conflitos fundiários urbanos. A Resolução recomenda ao Ministério das Cidades a aprovação de diretrizes políticas em esfera nacional para mediar e prevenir conflitos fundiários urbanos partindo de princípios, estabelecendo papéis, ações e competências nessa área em defesa do direito humano à moradia digna.

Tal resolução traz, no seu artigo 3º, o conceito de mediação de conflitos fundiários urbanos:

III - mediação de conflitos fundiários urbanos: 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.

Também é essencial ressaltar o fundamento constitucional da política pública de mediação de conflitos fundiários urbanos, que se encontra no preâmbulo da Constituição¹⁴, pois este comporta uma norma jurídica expressa, devendo o Estado se balizar pela solução pacífica das controvérsias. Portanto, em situações de conflito fundiário, o cumprimento de políticas públicas que salvaguardem os direitos humanos, e no presente debate, o direito à moradia, é um dever-poder da Administração Pública, e não uma faculdade, devendo, assim, submeter os governos (HEIM, 2011).

Dos direitos fundamentais e preâmbulo concluímos que uma política pública de mediação de conflitos fundiários é dever do Estado brasileiro, em todos os âmbitos federativos e poderes da república. Essas normas são um mandamento de ação e não necessitam de previsão infraconstitucional. Ou seja, independente da promulgação de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos sob a forma de lei, compete ao Poder Público buscar soluções pacíficas aos conflitos de fundiários urbanos, toda vez que ali se encontre sob ameaça o direito à moradia de famílias de baixa renda (HEIM, 2011).

É importante destacar que não só a mediação é elencada como uma forma alternativa de resolução de conflitos urbanos. Ao tratar da temática na dissertação apresentada para a con-

¹⁴ Com base nas lições de Jorge Miranda, José Afonso da Silva e Rothemburg, que se filiam a corrente que defende a compreensão dos preâmbulos como componentes do texto constitucional, Bruno Heim considera que os princípios ali dispostos proclamam finalidades a serem atingidas pelo Estado, classificando tais normas como programáticas (HEIM, 2011).

clusão de mestrado em Direito Urbanístico na PUC-SP, no capítulo intitulado *Justiciabilidade do direito fundamental social à moradia*, Felipe Pires Pereira, além da mediação, faz considerações sobre a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a educação em direitos, como forma de difusão de cidadania no processo urbano, no que tange aos meios alternativos de solução de conflitos urbanos.¹⁵ Com relação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ressalta que ela não tem caráter jurisdicional, mas, sim, consultivo e deliberativo em sede de recomendações aos Estados. Em nível mundial, o Conselho de Direitos Humanos, dentro do sistema global das Nações Unidas, e os Procedimentos Especiais que englobam as Relatorias Especiais, além de organizações não governamentais de alcance mundial, como o Advisory Group on Forced Evictions (AGFE), o Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE), a Coalisão Internacional pelo Habitat (HIC), a Aliança Internacional de Habitantes (AIH), e o Slum Dwellers International (SDI) são importantes agentes de mediação e prevenção de conflitos.

Já no que tange à educação em direitos, como forma de difusão de cidadania no processo urbano, o autor compreende que existe um sério problema no Brasil, qual seja, o desconhecimento do teor e do alcance dos direitos humanos e dos meios de participação social por parte dos cidadãos brasileiros. Um modo de solucionar tal questão seria com o acesso e conhecimento dos direitos nesta área (PEREIRA, 2011). Nesse sentido, é interessante a análise dos projetos de extensão universitária que empregam a mediação a fim de solucionar os conflitos resultantes da posse de terra. Tais projetos promovem a capacitação da população, objetivando promover a organização e autonomia da comunidade, de modo que seja possível a compreensão e resolução do

conflito de maneira pacífica, partindo de suas próprias vivências e saberes, visando, por fim, proporcionar o desenvolvimento de soluções que estimulem e fomentem a reforma urbana, especialmente no tocante à regularização fundiária (RIOS, 2010; KONZEN, 2005).

A título de exemplo, os resultados do Projeto Abrigando a Cidadania avançaram muito no tocante à facilitação do acesso à justiça, através da formação de juristas habilitados com os instrumentos jurídicos e urbanísticos, empenhados em efetivar o direito à moradia digna e outros direitos humanos, pela reforma urbana; do desenvolvimento de ambientes de trocas de experiência e debate com os sujeitos do projeto; da produção de novos conhecimentos, através das experiências desenvolvidas; do fortalecimento de lideranças comunitárias, e por consequência, de toda comunidade, já que estes multiplicam conhecimentos; e o impulsionamento de processos de mobilização das comunidades capacitadas (KONZEN, 2005).

A mediação é um instrumento que, se utilizado corretamente, constitui um meio eficiente para a solução de conflitos fundiários, já que confere o poder emancipador para os cidadãos em situação de conflito, além de ser uma ferramenta que auxilia na promoção da democracia, sendo uma alternativa válida para promover o debate, empoderando devidamente as partes envolvidas como sujeitos ativos de seus direitos. Além disso, por se tratar de um método não adversarial, afasta-se da lógica do “ganha-perde”, tradicional do Judiciário, o que configura a mediação como um meio mais eficiente de resolução de conflitos. Entretanto, é imprescindível que o Estado não se limite somente na mediação enquanto meio alternativo para solucionar os conflitos fundiários urbanos, é preciso o fomento a outras formas alternativas, tal como a educação popular em direitos.

¹⁵ PEREIRA, Felipe Pires. *Meios Alternativos de Resolução de Conflitos Urbanos e Justiciabilidade do Direito Fundamental Social À Moradia*. 2011. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2011.



9 INDICADORES DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS ESTRITOS

Em caso de obras que possuam situação de conflito em relação à terra sugere-se que sejam consideradas três questões que resultem em impactos na vida social, econômica e cultural de comunidades estabelecidas no entorno das áreas atingidas por empreendimentos.

A primeira é: como garantir que haja a licença social para operação e o efetivo engajamento e a construção de parcerias mutuamente benéficas com as comunidades no entorno dos empreendimentos? Para esta questão é preciso ter como ponto de partida um reconhecimento institucional em que os aspectos sociais e econômicos de uma comunidade afetada sejam avaliados no mesmo patamar que os aspectos da viabilidade econômica de um empreendimento.

A segunda é: como garantir as melhores práticas de gestão sobre impactos econômicos, sociais, ambientais e culturais? Para essa questão é preciso ter como estratégia a adoção de uma metodologia participativa que propicie um fortalecimento da organização e mobilização da comunidade para promover no mesmo patamar de igualdade o diálogo e a interlocução, os setores do Poder Público outros segmentos da sociedade.

E a terceira é: como garantir um legado positivo, visando à melhoria contínua da qualidade de vida das comunidades, respeitando as especificidades locais? Sobre esta questão o ponto de partida é o próprio entendimento de legado positivo, como por exemplo, se este é o fortalecimento institucional da forma de organização da comunidade, se é a obtenção pelos membros da comunidade de uma melhor qualificação profissional e educacional,

se é a organização de uma instância pública que garanta a participação da comunidade no desenvolvimento dos projetos que poderão resultar em benefícios sobre as condições de vida.

9.1 VALORIZAÇÃO DA VIABILIDADE SOCIAL DOS EMPREENDIMENTOS GERADORES DE IMPACTOS NAS COMUNIDADES

Referente à primeira questão sobre como garantir a licença social para operação e o efetivo engajamento e a construção de parcerias mutuamente benéficas com as comunidades no entorno dos empreendimentos, é preciso que tanto o Poder Público nas esferas da União, Estados e Municípios, quanto o agente do empreendimento adotem um procedimento especial visando à edição de uma licença social ou socioambiental que pode ser um complemento obrigatório às regulamentações existentes para a obtenção da licença urbanística e/ou ambiental para o desenvolvimento de um empreendimento.

Esse procedimento especial pode ser estabelecido por um regulamento interno que considere o estudo de viabilidade social sobre as comunidades que serão afetadas por um empreendimento no mesmo patamar do estudo de viabilidade econômica.

Os elementos de análise que podem compor o estudo de viabilidade social são os seguintes: a) Perfil socioeconômico do Município/Distrito/Bairro (quando inserir ou abranger área urbana); b) Perfil socioeconômico das comunidades/pessoas afetadas pelo empreendimento; c) Indicadores de Impacto Social.

I - MAPA SOCIAL DA ÁREA AFETADA PELO EMPREENDIMENTO (os dados acima deverão ser localizados em mapa da área atingida pelo empreendimento).

II - RELATÓRIO DE VIABILIDADE SOCIAL: contendo análise dos dados e informações coletadas, a conclusão, identificando os impactos sociais e o grau deste impacto com base nos indicadores e as soluções para atender as necessidades das comunidades afetadas pelo empreendimento.

III - Como Impacto social: o significado adotado é o de mudanças ou alterações perceptíveis em um ou mais dos seguintes aspectos: maneira de viver das pessoas, sua cultura, sua comunidade, infraestrutura, seu sistema político, ambiente, saúde e bem-estar, direitos humanos e de propriedade e segurança. O impacto social pode ser medido conforme a interferência com pessoas, grupos sociais, atividades econômicas, sociais e culturais, equipamentos públicos e privados e bens ambientais de uso coletivo e/ou comunitário.

A análise do impacto social é fundamental para a definição da área do empreendimento que vai afetar a vida dos moradores das comunidades, que precisam ser consideradas em conjunto com o estudo de viabilidade econômica. Para esta avaliação pode ser estabelecida uma classificação sobre o impacto social da seguinte forma:

BAIXO IMPACTO SOCIAL: NOTA 01
MÉDIO IMPACTO SOCIAL: NOTA 02
ALTO IMPACTO SOCIAL: NOTA 03
ALTÍSSIMO IMPACTO SOCIAL: NOTA 04

A classificação do traçado/área preliminar tem como objetivo identificar no território os impactos sociais de cada alternativa.

Nota	Avaliação
1	INDICADORES DE BAIXO IMPACTO SOCIAL: Indicador 01: Não há qualquer remoção de pessoas Indicador 02: Não interfere: - Na atividade econômica de pequeno e médio porte. - Na utilização ou no acesso a equipamentos sociais/comunitários. - Na utilização e no acesso a bem ambiental de uso social.
2	INDICADORES DE MÉDIO IMPACTO SOCIAL. Indicador 01: Há remoção de menos de 30 % das pessoas de cada setor censitário, mas não há remoção de grupos vulneráveis. Indicador 02: Afeta parcialmente um dos seguintes componentes: - A atividade econômica de pequeno e médio porte. - A utilização ou o acesso a equipamentos sociais/comunitários. - A utilização e o acesso a bem ambiental de uso social.
3	INDICADORES DE ALTO IMPACTO SOCIAL Indicador 01: Há remoção de 30% a 70% das pessoas do setor censitário e/ou há remoção de grupos vulneráveis. Indicador 02: Compromete ou inviabiliza um dos seguintes componentes: - A atividade econômica de pequeno e médio porte. - A utilização ou o acesso a equipamentos sociais/comunitários. - A utilização e o acesso a bem ambiental de uso social.
4	INDICADORES DE ALTÍSSIMO IMPACTO SOCIAL Indicador 01: Há remoção de pessoas em mais de 70% das propriedades do setor censitário e/ou há remoção de grupos vulneráveis ou de populações tradicionais. Indicador 02: Compromete ou inviabiliza mais de um dos seguintes componentes: - Atividade econômica de pequeno e médio porte. - A utilização ou o acesso a equipamentos sociais/ comunitários. - A utilização e o acesso a bem ambiental de uso social.

Fonte: Roteiro de Elaboração de Avaliação Socioambiental de Pré-Empreendimento - Instituto Pólis 2011.

O mapeamento social da área afetada pelo empreendimento deve identificar e analisar as condições sociais verificadas, por meio da demarcação dos equipamentos comunitários¹⁶, equipamentos sociais, espaços de convivência, da situação de grupos vulneráveis, dos tipos de atividades econômicas formais e informais.

É importante que o mapeamento identifique e registre a localização destes dados no mapa da área. As informações e dados obtidos podem ser extraídos de foto aérea, imagem de satélite ou uma base cartográfica que possibilite identificar a área do empreendimento e suas características de edificação/densidade/cobertura vegetal.

Esse mapeamento tem como pressuposto a adoção de uma metodologia participativa no qual permita que os moradores participem da elaboração do mapa social como forma de produção de conhecimento coletivo da sua própria realidade e contribua para a organização e mobilização social da comunidade.

A elaboração do mapa social pode resultar em um efetivo engajamento e na construção de parcerias com as comunidades afetadas e do entorno dos empreendimentos no sentido de identificar as demandas e apontar os projetos

necessários para atender as necessidades da população afetada, bem como de identificar as responsabilidades dos organismos públicos e prestadores de serviços públicos para o atendimento dessas demandas.

9.2 PRÁTICAS DE GESTÃO SOBRE IMPACTOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, AMBIENTAIS E CULTURAIS

Associada à primeira questão levantada, na regulamentação sobre a atuação social nas comunidades afetadas por empreendimentos, deve ser promovida uma metodologia participativa para a obtenção, elaboração e prestação de informações e também para possibilitar o diálogo e a participação em todas as fases de implementação do empreendimento, definir as demandas sociais, econômicas, ambientais e culturais e as formas adequadas de atendimento e solução destas.

Como já foi ressaltado, o primeiro passo é conhecer a realidade da comunidade e fortalecer a sua organização e a mobilização social.

Algumas medidas podem ser objeto de regulamentação para fins de serem adotadas como uma prática adequada nas relações com as comunidades:

- Estabelecer um planejamento que considere de forma conjugada o tempo necessário para o atendimento das demandas sociais da comunidade com o tempo para a implantação do empreendimento.
- Processo de capacitação dos profissionais que vão atuar com as comunidades que poderão ou serão atingidas pelo empreendimento.
- Implementar programas educativos sobre cidadania e políticas públicas junto às comunidades atingidas e do entorno do empreendimento, visando o fortalecimento da organização institucional e de capacidade de execução de planos e projetos voltados a atender as suas demandas sociais, econômicas, ambientais e culturais.
- Constituir um plano de comunicação para prestar as informações sobre os objetivos, abrangência territorial, obras, cronograma das etapas de execução, recursos disponíveis para a realização do empreendimento;
- Organizar canais de participação dos moradores da comunidade para elaboração do estudo de viabilidade social (mapeamento social e atendimento das demandas identificadas)
- Realizar parcerias com instituições acadêmicas ou organizações não governamentais para viabilizar apoio técnico para as comunidades elaborarem o mapeamento social e o plano de atendimento social e econômico visando a melhoria da qualidade de vida de seus moradores.
- Participação e definição dos projetos de responsabilidade dos organismos públicos e empresas prestadoras de serviços públicos para o atendimento das demandas dos moradores da comunidade identificados no processo participativo de elaboração do mapeamento social e do plano de atendimento social e econômico.
- Estimular a realização de *pesquisas voltadas a analisar e registrar experiências de projetos* desenvolvidos em áreas atingidas por empreendimentos, com o intuito de formar um banco de experiências que sirvam de referência para a atuação de organismos públicos e demais empresas voltadas a promover o desenvolvimento local, regional ou nacional.

¹⁶ Equipamentos Comunitários e Sociais podem ser considerados sinônimos quando ambos garantem o acesso público, amplo e irrestrito para determinada coletividade.

9.3 POSSIBILIDADES DE MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DAS COMUNIDADES

Com relação à garantia de um legado positivo, visando à melhoria contínua da qualidade de vida das comunidades, respeitando as especificidades locais, deve ser levada em consideração a premissa apontada acima na definição da viabilidade dos empreendimentos em uma determinada área/região da equiparação da viabilidade econômica com a viabilidade social.

Na realização do estudo de viabilidade social, que é composto pelo mapeamento social, deve-se levar em consideração (para a definição da área do empreendimento) os indicadores apresentados sobre o grau de impacto social numa comunidade, que também é um componente fundamental para verificar se o legado do processo de implantação do empreendimento gerou ou não benefícios para os seus moradores.

Para uma avaliação sobre a existência de um legado positivo sobre melhoria ou não das condições de vida das comunidades é preciso qualificar algumas situações que poderão servir de parâmetro

Por exemplo, não é suficiente considerar como legado positivo a simples manutenção dos moradores de uma comunidade no local de suas moradias se as condições continuarem precárias como de moradias situadas em áreas de risco, córregos ou rios que continuem com alto grau de poluição, ausência de serviços essenciais oficiais como fornecimento de água, esgoto, energia elétrica e coleta de resíduos, manutenção da situação de irregularidade jurídica da área ocupada pela comunidade. Neste caso deve ser considerado um legado positivo a permanência da comunidade na área atingida pelo empreendimento com o atendimento de suas necessidades de infraestrutura, serviços públicos e equipamentos.

Se for adotado como uma prática adequada à promoção de uma metodologia participativa com as comunidades atingidas por empreendimentos, os resultados alcançados devem qualificar a existência ou não de um legado positivo tais como:

- A capacitação dos moradores da comunidade em temas da cidadania e políticas públicas que resultou na participação na elaboração do mapeamento social e do plano de atendimento de suas demandas; e na apropriação de formas de defesa de seus interesses com os gestores e autoridades públicas;
- A participação da comunidade na elaboração do mapa social e o plano de atendimento das demandas sociais, econômicas, ambientais e culturais;
- A organização dos moradores das comunidades em comissões, associações e cooperativas;
- A qualificação dos moradores para a realização de projetos sociais e econômicos que foram definidos no plano de atendimento de suas demandas;
- A existência de comitês, conselhos formados pelos moradores e representantes do poder público para a gestão de projetos e programas públicos;
- A participação e mobilização social dos moradores para os projetos e ações previstas para atenderem suas demandas sejam concretizados;

Um componente essencial para a existência de um legado positivo é a necessidade dos organismos do Poder Público, em especial do Município, em assumir suas responsabilidades para atender as demandas identificadas no processo de implementação do empreendimento. Essa responsabilidade engloba a prestação de informações sobre as políticas e programas públicos existentes, a formação adequada de equipes técnicas para atuar diretamente com a comunidade, o desenvolvimento de projetos necessários para atender as demandas da comunidade, e a organização dos espaços de participação pública, como comitês ou conselhos gestores.

Por fim, as práticas de gestão para enfrentar os impactos negativos que poderão ocorrer em comunidades afetadas por um empreendimento deve ser voltada a contribuir com o fortalecimento da cidadania, da dignidade da pessoa humana, da participação pública, da organização e mobilização da comunidade e da preservação da identidade e da cultura local.

10 RECOMENDAÇÕES PARA O TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

10.1 PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS AMPLOS

10.1.1 RECONHECIMENTO E VALORIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Como já foi verificado no tratamento das normas internacionais sobre o direito humano à moradia adequada, estas normas devem balizar as políticas e as normas internas do país voltadas ao tratamento dos conflitos fundiários, seja no sentido amplo ou no sentido estrito, com base na compreensão dos direitos humanos como interdependentes e interligados.

Como foi já ressaltado, o Sistema Internacional de Direitos Humanos colaciona várias normas em que atesta e reforça a prática dos despejos (remoções e deslocamentos) como sendo uma grave violação aos direitos humanos. A Resolução nº 2004/2841 do Conselho de Direitos Humanos diz que “a prática de despejos forçados é [considerada] contrária às leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constitui uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada”.

A ONU reforça ainda esse entendimento no Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que no seu parágrafo 16 prevê que:

os despejos não podem resultar na constituição de indivíduos sem casa ou vulneráveis a violações de outros direitos humanos. No caso da pessoa afetada ser incapaz de prover por si mesma uma alternativa, o Estado deve adotar todas as medidas apropriadas,

ao máximo de seus recursos disponíveis, para assegurar que uma moradia alternativa adequada, reassentamento ou acesso à terra produtiva estejam disponíveis.

10.1.2 RECONHECIMENTO DA COMPLEXIDADE DO TEMA DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Os conflitos fundiários necessitam ser abordados a partir da sua complexidade e não a partir de uma política pública local que irá provocar uma remoção ou então a partir de uma decisão judicial que aprecia a matéria dos autos com base na lei processual civil em vigor.

Antes de tudo, os conflitos fundiários são um grave problema social e urbano das cidades brasileiras e assim devem ser enfrentados. Os conflitos fundiários não são um problema de propriedade ou de posse simplesmente. São, na verdade, um problema de falta de moradia, de falta de regularização fundiária, de falta de direito à cidade e de exclusão social. Por trás dos conflitos fundiários pode existir a violação de vários outros direitos fundamentais, já que a execução de uma remoção guarda uma grande capacidade de causar mais violações aos direitos humanos, como violação à integridade física e da vida das pessoas envolvidas numa remoção; violação ao direito à educação das crianças e adolescentes atingidos, já que podem perder o ano letivo com esse deslocamento; violação ao direito à moradia; e violação ao direito à cidade.

10.1.3 COMBATE À INVISIBILIDADE PROPOSITAL

Os conflitos fundiários urbanos afetam, em grande parte, comunidades pobres e que vivem em assentamentos precários e sem titulação da

terra em que residem. Esses conflitos, geralmente, ocorrem de modo invisível, já que as decisões que determinam as remoções partem de uma decisão administrativa sem participação dos afetados ou de uma decisão judicial em sede liminar sem a parte contrária ser ouvida.

Cabe ressaltar que a proposta da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos (Resolução Recomendada do Conselho das Cidades nº 87/2009) tem como princípios alguns indicativos que devem ser seguidos com o objetivo da solução dos Conflitos Fundiários Amplos:

- (i) o direito constitucional à moradia;
 - (ii) o cumprimento da função social da propriedade e da cidade;
 - (iii) a primazia da responsabilidade do Estado na estruturação e implementação da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nas esferas federal, estadual e municipal;
 - (iv) soluções pacíficas e negociadas para situações de conflitos fundiários urbanos;
- Incluimos também como estratégias alternativas para soluções dos macroconflitos:
- (v) educação em direitos
 - (vi) comissões públicas de mediação e de negociação
 - (vii) implementação dos instrumentos da democracia participativa
 - (viii) reconhecimento da legitimidade das organizações, instituições, movimentos, redes e fóruns representativos de comunidades e grupos sociais vulneráveis que atuam nas cidades para participarem dos processos de mediação e negociação dos conflitos fundiários.

Em uma observação acerca dos Conflitos Fundiários Amplos, percebe-se que por estes

terem uma característica comum de afronta ao ordenamento urbanístico, o atendimento da função social da propriedade, e mais amplamente da função social da cidade, a garantia e a exigência do direito a cidades sustentáveis são uma solução alternativa para que os conflitos fundiários amplos sejam, ao menos, mitigados.

No que tange aos instrumentos de política urbana, percebe-se que o cumprimento destes garante a mitigação de situações de Conflitos Fundiários Amplos nas cidades. Aqui cabem ser ressaltados:

- Aplicação dos Instrumentos da política urbana voltados ao cumprimento da função social da propriedade e de combate a especulação imobiliária nas áreas urbanas
- Regularização Fundiária de Interesse Social
- Previsão para o provimento de habitações de interesse social
- Reconhecimento da posse como direito e não como mera detenção para fins de tratamento dos posseiros de forma equiparada aos proprietários de lotes urbanos que estão sujeitos à remoção em virtude de uma intervenção urbanística; (primazia do formalismo, desqualificação da posse)

10.2 PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS ESTRITOS

10.2.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS PROCESSUAIS

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8046/2010, que visa à revisão do Código de Processo Civil, sendo uma das matérias objeto de revisão as ações possessórias. Algumas redes e instituições como o Fórum Nacional de Reforma Urbana¹⁷, a Associação Nacional dos Defensores Públicos e o Instituto Brasileiro de Direito

¹⁷ Ver a campanha sobre a função social da propriedade, que pode ser acompanhada pelo endereço eletrônico <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/288-reforma-do-cpc-carta-aos-parlamentares.html>

Urbanístico, têm atuado neste processo para que seja incluído no Novo Código de Processo Civil um tratamento adequado para a solução dos conflitos possessórios coletivos de imóveis urbanos. Neste sentido, com o intuito de contribuir com a adoção de um tratamento adequado dos conflitos fundiários na revisão do Código de Processo Civil apresentamos as seguintes proposições:

- Garantia da Segurança na Posse - A segurança na posse é um pressuposto jurídico que compõe o direito à moradia adequada. A ausência de segurança na posse - na lei e na prática - vulnerabiliza a proteção contra remoções forçadas¹⁸. A 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 já concluía o seguinte:

“- As soluções para os conflitos fundiários não são universais, ainda que os instrumentos internacionais de direitos humanos apontem os princípios e as obrigações a serem aplicados, pois as formas de provisão de segurança na posse dependem da realidade específica de cada localidade. A legislação internacional de direitos humanos aponta claramente que a proteção contra despejos forçados requer o fortalecimento da segurança na posse, que compreende não somente a garantia dos direitos de propriedade estabelecidos pelo estado de direito, mas também demais formas de exercícios de direitos sobre a terra e à moradia. Independentemente do tipo de sistema a ser adotado este deve, obrigatoriamente, prever um nível de proteção que assegure a satisfação das necessidades básicas e a proteção legal contra despejos.”

- Garantia do devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa.
- Tratamento diferenciado das demandas com relação às ações possessórias que envolvam conflitos coletivos pela posse ou propriedade de imóvel;
- Realização de audiência prévia à decisão sobre o conflito: “A obrigatoriedade de realização de audiência de justificação prévia ou de tentativa de conciliação visa a assegurar o contraditório e a ampla defesa (CRFB, artigo 5º, inciso LV), além de proteger a integridade física dos envolvidos, de preservar bens e benfeitorias construídas na área e, principalmente, de possibilitar a solução pacífica das controvérsias.”¹⁹
- Redução do prazo da configuração de posse nova para o máximo de um mês e um dia.
- O juiz fazer-se presente na área do conflito coletivo pela posse da terra rural e urbana, acompanhado de representante do Ministério Público.
- O juiz, antes da decisão liminar, requisitar aos órgãos da administração direta ou indireta dos Municípios, Estados e União que forneçam as informações fiscais, previdenciárias, ambientais, fundiárias e trabalhistas referentes ao imóvel.
- Concessão de liminar somente após a averiguação do cumprimento da função social da propriedade.
- Necessidade da Defensoria Pública ser intimada para a audiência de conciliação prévia, caso os envolvidos não tenham condições de constituir advogado.
- No caso de cumprimento de mandado de reintegração de posse em conflito

¹⁸ http://direitoamoradia.org/?page_id=18335&lang=pt

¹⁹ Excerto retirado de <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/288reforma-do-cpc-carta-aos-parlamentares.html>

possessório coletivo ou que envolva população de baixa renda serem atendidas as exigências previstas no Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU sobre os despejos forçados tais como: facilitar a todos os interessados informação relativa à decisão de reintegração de posse, intimando os ocupantes acerca da data em que será cumprido o mandado de reintegração de posse, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias e ou prazo que não prejudique o calendário escolar; determinar que seja efetuado um prévio atendimento social pelos agentes de assistência social dos entes públicos; zelar para que os agentes públicos que efetuam o despejo, especialmente oficial de justiça e policiais militares, estejam devidamente identificados; garantir que a reintegração de posse possa ser acompanhada por observadores independentes devidamente identificados; garantir que seja dada assistência especial a grupos com necessidades específicas; garantir que os bens deixados para trás involuntariamente sejam protegidos.

10.2.2 EM CASOS DE CONFLITOS OCASIONADOS POR OBRAS

- As indenizações oferecidas, no caso de desocupação devem ter valor suficiente para que a família indenizada possa adquirir imóvel correspondente ao que morava na mesma região;
- Necessidade de equiparar as famílias de assentamentos informais sujeitos ao reassentamento às famílias moradoras de áreas de ZEIS no sentido de garantir um diálogo em instância oficial entre comunidade e poder público de maneira que a população afetada de fato participe enquanto coletivo do processo de definição do futuro de suas vidas;

- Acesso amplo e irrestrito às informações acerca do projeto de intervenção e das medidas que serão adotadas para atendimento adequado das famílias;
- O valor da bolsa aluguel deve necessariamente refletir os valores de aluguel praticados no mercado da região do imóvel do morador e deve ter prazo máximo para atendimento definitivo predefinido;
- Os traçados das obras e perímetros de intervenções urbanas devem ser definidos de forma participativa por toda população interessada e deve ter como critério o menor impacto social e não o menor custo de implantação;
- Cada moradia deve ter um laudo individualizado de risco para que seja considerada em risco;
- Os processos de licitação e de licenciamento das obras devem necessariamente contar com etapas para a avaliação do impacto social das pessoas que serão afetadas com relação as suas moradias, no sentido de se estabelecer condições adequadas de atendimento;

10.2.3 EM CASO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE

- Estabelecer no âmbito dos municípios um regramento por meio do qual se estabeleçam os procedimentos mínimos a serem seguidos pelos agentes da remoção no sentido de haver um atendimento habitacional adequado de acordo com critérios estabelecidos pelos moradores que serão reassentados;
- Oferecer indenizações, no caso de desocupação, em valor suficiente para que a família indenizada possa adquirir imóvel correspondente ao que morava na mesma região;
- Equiparar, necessariamente, as famílias

de assentamentos informais sujeitos ao reassentamento às famílias moradoras de áreas de ZEIS no sentido de garantir um diálogo em instância oficial entre comunidade e poder público de maneira que a população afetada de fato participe enquanto coletivo do processo de definição do futuro de suas vidas;

- Estimular a efetiva intervenção do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública Estadual nesses casos para apurar violação ao direito à moradia digna e à cidade, com a criação de núcleos específicos para tratar do direito à cidade e a moradia em todos os Estados;

10.2.4 MEDIAÇÃO

- Criação de espaços públicos de mediação dos conflitos com base na Resolução nº 87/2009 do Conselho das Cidades;

- Criação de sistemas públicos estaduais de ouvidorias de direitos humanos especializadas em casos de conflitos fundiários urbanos;

10.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O BOLSA ALUGUEL

A ideia do bolsa aluguel, subsídio para o pagamento dos aluguéis mensais, tem sido utilizada amplamente no Brasil para atendimento de famílias removidas de suas moradias por estarem em área de risco ou em razão de realização de obra pública, que ainda devem aguardar o atendimento definitivo, ou seja, o recebimento de uma unidade habitacional.

Tais programas do tipo bolsa aluguel (parceria social como é conhecido em São Paulo ou aluguel social, no caso do Ceará) vêm recebendo críticas dos seus beneficiários que consideram que o valor ofertado para pagamento de aluguéis mensais não é suficiente para locação de imóvel compatível com o que moravam e na mesma região em que residiam. Tem-se entendido que o valor designado pode

possibilitar um retrocesso nas condições de vida das famílias reassentadas e dependentes de tal programa de solução provisória, enquanto esperam a moradia definitiva, causando prejuízo sócio-econômico aos envolvidos.

Para além da crítica relacionada ao valor da bolsa aluguel, entende-se que a utilização desse tipo de programa não é adequada por duas razões: o tempo em que as famílias reassentadas que esperam moradia definitiva ficam sujeitas a soluções provisórias e o fato de inflacionar o mercado de aluguéis nas regiões em que há número significativo de famílias atendidas pelo programa.

Com o aumento da demanda por locação nas regiões em que há número significativo de famílias atendidas pelo programa bolsa aluguel, a tendência no mercado de aluguéis é o aumento dos preços (lei da oferta e da procura). Esse aumento de preços tem duas possíveis implicações negativas: tanto a dificuldade de o atendido pelo programa bolsa aluguel acompanhar o mercado de aluguéis, inviabilizando sua permanência na região que morava anteriormente, como uma maior pressão financeira para as famílias que viviam como inquilinos em imóveis nas regiões em que um grande contingente de famílias atendidas pelos programas, muitas vezes fazendo com que não possam mais arcar com os preços praticados na região.

A não ser nos casos em que a família realmente ocupa uma área de risco e por isso deve ser removida imediatamente independente do seu reassentamento imediato para uma unidade habitacional, não há, a nosso ver, qualquer razão que justifique a utilização de medidas intermediárias de soluções habitacionais provisórias como os programas do tipo bolsa aluguel. Além disso, na prática as soluções habitacionais provisórias não tem se mostrado de fato provisórias e muitas vezes as famílias são obrigadas a permanecer nessa situação por anos aguardando o atendimento

definitivo prometido pelo Estado. Sabe-se o quanto a permanência em situação de atendimento provisório pode ser prejudicial para as pessoas nessa situação uma vez que não criam os vínculos necessários no território para o seu pleno desenvolvimento.

Assim, mesmo que os programas passem a ter um valor de auxílio adequado, qualquer reassentamento que se pretenda realizar que não seja em virtude de ocupação de área de

risco, recomenda-se que se aguarde o atendimento definitivo para desocupação das áreas ocupadas, evitando-se a utilização sem critério de programas do tipo bolsa aluguel que colocam, por tempo maior do que o aceitável, famílias em atendimento habitacional provisório, além de inflacionar o mercado de aluguel de regiões atendidas pelo programa afetando também a vida de famílias que residiam como inquilinos nessas regiões.

11 CONCLUSÃO

A pesquisa caminhou para a comprovação de que o conflito fundiário urbano não é apenas um problema exclusivo da esfera privada envolvendo duas partes. Os conflitos fundiários urbanos refletem o processo de urbanização excludente que marca o Brasil desde os primeiros anos do século XX, quando da migração do campo para a cidade, potencializando-se com os grandes processos de industrialização, a necessidade de mão-de-obra para estes e a consequente não preparação das cidades para receber de forma digna esse contingente de pessoas.

Dessa situação e a partir dos estudos de caso, pode-se verificar que, em primeiro lugar, deve ser formalizada uma política que assegure a prevenção de conflitos e, neste sentido, pôde ser observado que algumas soluções para a prevenção já fazem parte do ordenamento pátrio, mas precisam de sua execução garantida, como é o caso de audiências públicas para tratar de intervenções urbanas ou o tratamento diferenciado para demandas coletivas na Reforma do Código de Processo Civil. A legislação processual civil brasileira deve reconhecer os postulados da função social da propriedade, do devido processo legal e da busca da solução pacífica para os conflitos no capítulo destinado para as ações possessórias.

Ademais, a transformação da situação atual das cidades brasileiras, em cidades justas, democráticas e sustentáveis, pode ser realizada se garantidos e executados certos instrumentos da política urbana como, por exemplo, a regularização fundiária de interesse social. Esta deve ser encarada para além da garantia do direito constitucional à moradia, mas também como solução de conflitos fundiários urbanos à medida que reconhece legalmente a condição da população que antes deste procedimento se encontrava à margem da regularidade dominial e urbanística de suas moradias e, portanto, em

situação de extrema vulnerabilidade para situações de conflitos. A insegurança destas situações acarreta outros reflexos que observamos, como as remoções forçadas, o oferecimento de bolsa aluguel incompatível com a realidade imobiliária das regiões, o não pagamento de indenizações, etc.

Percebe-se também que o reconhecimento da posse como direito e não como mera detenção para fins de tratamento dos posseiros de forma equiparada aos proprietários de lotes urbanos que estão sujeitos à remoção em virtude de uma intervenção urbanística evita o conflito.

Com relação aos conflitos já instaurados, a pesquisa se deparou com a mediação como uma, mas não a única, forma de solução alternativa, ou como foi chamado pela pesquisa, para os conflitos fundiários estritos. No entanto, percebeu-se que a mediação para sua efetividade deve ter necessários espaços públicos de mediação, com base na Resolução nº 87/2009 do Conselho das Cidades. Além desses, é necessária a criação de uma estrutura nacional no Governo Federal que implemente uma política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, tendo como objetivo o monitoramento dos casos, a criação de planos nacionais de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos em todos os Estados e Municípios, e a capacitação dos agentes públicos do Poder Executivo e do Poder Judiciário em mediação de conflitos fundiários urbanos.

Na mesma toada, percebeu-se também necessária a criação de um sistema público nacional de solução dos conflitos fundiários urbanos contendo comissões/câmaras de mediação e negociação e ouvidorias especializadas.

É preciso uma revisão da legislação como sobre licitações e sobre licenciamento para a implantação de projetos/empreendimentos

de impacto urbano e ambiental de modo a incluir normas que estabeleçam como componente obrigatório tanto do processo licitatório como do processo de licenciamento um planejamento que apresente soluções para as pessoas, grupos sociais e comunidades que serão afetadas por estes projetos e empreendimentos como tem ocorrido, por exemplo, em decorrência das obras relacionadas aos megaeventos da Copa do Mundo de Futebol e das Olimpíadas.

Também é preciso rever conceitos e pensamentos que parecem consolidados sobre determinados institutos no campo do Direito, em especial sobre o regime jurídico da posse, que

quase sempre se confunde com o regime jurídico da propriedade. É preciso que as comunidades política, acadêmica e jurídica dialoguem e acolham novas teses e pensamentos oriundos das reivindicações populares e de segmentos da sociedade civil. A pesquisa demonstra como necessária a adoção de um regime jurídico da posse social e da função social da posse, da adoção jurídica do impacto social no mesmo patamar do impacto econômico e ambiental, da configuração de novas formas de proteção jurídica dos espaços territoriais onde vivem populações de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis como um bem social no mesmo patamar de um bem comum ou ambiental.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, TANIA. Mediação de conflitos: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade. In CUNHA, José Ricardo (coord.). **Poder Judiciário: novos olhares sobre gestão e jurisdição**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ALVES, Heloísa Greco. **Mediação**: Um outro olhar sobre os conflitos urbanos. In: First International Conference of Young Urban Researchers (FICYUrb), 2007, Lisboa.

ALVIM, J. E. C. Em Prol de um “Direito Processual Econômico”, **Revista dos Estudantes de Direito da UnB**. n. 3, 2011, pp. 23-28.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 jan. 1988. p. 1, anexo.

BRASIL. **Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 julho de 2001.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Data da publicação 17 de junho de 2005.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Regularização Fundiária de Interesse Social em imóveis da União. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Data da publicação 31 de maio de 2007, edição extra.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.952, 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Data da publicação: 26 de junho de 2009, Seção 1, Página 1 (Publicação Original).

BRASIL. **Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 8.036, de 11 de maio de 1990 e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197 - 43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Data da publicação 08 de julho de 2009, página 2.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.424, de 16 de junho de 2011**. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Data da publicação: 20 de junho de 2011, página 1 (Republicação).

BRASIL. **Medida Provisória nº. 2.220, de 04 de Setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada n. 87, de 08 de dezembro de 2009.** Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25. maio.2010. Disponível em:<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-87-2009.pdf>. Acesso em: mai. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos: Histórico das ações do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades.** s/d. Disponível em:http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Documento_Historico_da_discussao_de_conflitos_2.pdf. Acesso em: mai. 2013

BOUDON, Raymond e BOURRICAUD, François. **Dicionário crítico de sociologia.** Título Original: Dictionnaire critique de la sociologie, de Raymond Boudon e François Bourricaud. Press Universitaires de France, 1982, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris. Tradução: Maria Letícia Guedes Alcoforado e Durval Ártico. Editora Ática.

CEAF/MP/PR. **Prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos.** Disponível em: <http://www.ceaf.mp.pr.gov.br/arquivos/File/apres2409daniel.pdf>. Acesso em: mai. 2013.

CEARÁ. Lei 15.056/11, de 06 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a executar Programa de apoio ao trabalho de desapropriação, indenização e remoção das famílias abrangidas pelo projeto denominado VLT Parangaba/Mucuripe e dá outras providências. **Assembleia Legislativa.** Disponível em:< <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2011/15056.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva, 1999.

HEIM, Bruno Barbosa. Por uma nova práxis de proteção do Direito Humano à moradia: a experiência do Estado da Bahia na mediação de conflitos fundiários urbanos. In: Congresso Latino-Americano de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico, 2008, Florianópolis. **Anais do Congresso Latino-Americano de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico**, 2008. v. 1. p. 1-11.

IMPARATO, Ellade. A Possibilidade de Regularização Fundiária na área da Reserva do Guarapiranga: o Caso de Nova Guarapiranga I e II. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbano**. V.1(ago./set.2005) -. Magister, 2005 – Bimestral, Porto Alegre, v. 20 (out./Nov.2008).

KONZEN, Lucas Pizzolatto. Efetivação dos direitos à moradia e à cidade pela emancipação dos sujeitos da reforma urbana: as experiências de pesquisa-ação do projeto Abrigando a Cidadania. **Revista da Faculdade de Direito.** Universidade Federal do Paraná, v. 43, p.01-18, 2005.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados.** São Paulo: IEA USP. Volume 17, nº48, maio/agosto 2003, pág. 151-166.

MOREIRA, Sandra Mara Vale. **Mediação e democracia: uma abordagem contemporânea da resolução de conflitos.** 2007. 188 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza. 2007.

NASCIMENTO, Vanessa do Carmo. Mediação comunitária como meio de efetivação da democracia participativa. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8657&revista_caderno=21>. Acesso em mai. 2013

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Documento de referência da política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos**. s/d. Disponível em: http://www.obseruatoriodasmetropoles.ufrj.br/documento_referencia_pol_nac_conflitos_fundi%C3%A1rios.pdf. Acesso em: mai. 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**, de 22 de novembro de 1969.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**, de 27 de junho de 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 10 de dezembro de 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados**, de 28 de julho de 1951.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**, de 21 de dezembro de 1965.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, de 16 de dezembro de 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, de 16 de dezembro de 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher**, de 18 de dezembro de 1979.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, de 20 de novembro de 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**, de 18 de dezembro de 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, de 12 de dezembro de 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, de 16 de maio de 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**, de 13 de setembro de 2007.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011

PEREIRA, Felipe Pires. **Meios Alternativos de Resolução de Conflitos Urbanos e Justiciabilidade do Direito Fundamental Social À Moradia**. 2011. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2011.

RIOS, Andréia, et al. Projeto Pacificar - mediação de conflitos fundiários urbanos: entre a atividade extensionista e a construção da política urbana. **Revista da Faculdade de Direito UniRitter**. Porto Alegre, n. 11, p. 259-280, 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Fabris, 2004.

SILVA, J. V. ; MALLMANN, M. I. ; JUNGBLUT, A. L. ; VIZENTINI, P. G. F. . Estudos da Paz - Uma Introdução Teórica. In: MALLMANN, Maria Izabel. (Org.). **Paz e Guerra em Tempos de Desordem**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003, v. 1, pp. 33-56.

TOALDO, Adriane Medianeira. Mediação de conflitos: alternativa à jurisdição na concretização dos direitos fundamentais sociais. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10175&revista_caderno=21>. Acesso em: mai. 2013.

ANEXOS

ANEXO A - TABELA ANALÍTICA SOBRE A SITUAÇÃO DOS ESTADOS PESQUISADOS

RIO GRANDE DO SUL

CONSTATAÇÃO	PRÁTICAS INDESEJADAS	RECOMENDAÇÕES
<p>1. O tema dos conflitos fundiários é um tema invisível para os poderes públicos. Isto porque as remoções são realizadas com base numa política de governo. Essas remoções ocorrem com base em duas ações governamentais: incentivo á desocupação por meio de pagamento de bônus-moradia (Lei Municipal nº 11.229, de 6 de março de 2012). Para o poder público, portanto, não há conflitos.</p> <p>2. As políticas dizem respeito à incentivo para as remoções mediante pagamento em dinheiro denominado de bônus moradia. Ou então a concessão de aluguel social por um período, até que o imóvel de reassentamento esteja finalizado, caso contrário o morador recebe o bônus moradia.</p> <p>3. Há falta generalizada de informações sobre as intervenções urbanas em andamento, ou esta informação é precária.</p> <p>4. Não existem processos de participação ou de mediação de conflitos.</p> <p>5. Não há qualquer tipo de indenização da posse dos moradores que em alguns lugares do estado remonta a 100 anos.</p> <p>6. Existe o uso generalizado dos programas federais para dar condições para as remoções, como o MCMV, o PAC Urbanização de Favelas, o PAC da Mobilidade Urbana, entre outros.</p> <p>7. Há certo grau de envolvimento das instituições da Justiça: poder judiciário, ministério público estadual, defensoria pública do estado. Porém essas não conseguem uma intervenção que garanta direitos humanos nesses processos os quais seguem em andamento.</p>	<p>1. As remoções não podem ser uma ação, resultado de uma política de governo. As remoções são uma exceção a regra de todos terem direito á regularização fundiária ou indenização da posse e benfeitorias.</p> <p>2. As remoções não podem gerar pessoas sem teto ou com indenização pífia, ou ainda retrocedendo socialmente, no caso de irem para outros locais se garantia do direito á cidade.</p> <p>3. Deve ser garantida informações sobre as intervenções urbanas antes dessas acontecerem e participação dos moradores no rumo da intervenção proposta.</p> <p>4. É necessário o reconhecimento da posse como um direito.</p> <p>5. É urgente a criação de um espaço de mediação do conflito que tenha como princípios e diretrizes os constantes na Resolução nº 87/2009 do Conselho das Cidades.</p> <p>6. Deve haver a urgente relação entre programa federal de governo com a garantia de direitos, sob pena de inviabilizar o recebimento desses recursos pelo poder público local.</p> <p>7. É urgente que as comunidades com ameaça de remoção tenham apoio técnico jurídico (MP - Defensorias) para que tenham conhecimento dos seus direitos e não entreguem sua moradia sem nenhum tipo de garantia de direitos.</p> <p>8. Deve haver o reconhecimento de que os moradores impactados pelas remoções construíram a cidade no seu entrono, trazendo para esses locais: pequenos comércios e prestadores de serviços, escolas, creches, posto de saúde, transporte público, entre outros serviços e equipamentos públicos.</p>	<p>1. É necessária a rediscussão de todas as intervenções urbanas que tenham como consequência as remoções em nível de audiência pública, conforme prevê o Estatuto da Cidade.</p> <p>2. É necessária a criação de espaços públicos de mediação dos conflitos com base na Resolução nº 87/2009 do Conselho das Cidades.</p> <p>3. É preciso garantir que nenhum morador perca sua moradia e fique um sem teto em outra localidade.</p> <p>4. É necessária a efetiva intervenção do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública Estadual nesses casos para apurar violação ao direito à moradia digna e à cidade.</p> <p>5. É necessária a indenização da posse e benfeitorias de todos os moradores impactados.</p> <p>6. É necessária alteração legislativa do CPC para que se evitem as remoções por ordem judicial.</p> <p>7. É urgente a criação de um sistema público estadual de ouvidorias de direitos humanos onde esses casos também sejam objeto de intervenção do Ouvidor.</p> <p>8. Criação de um Núcleo de Direito à Moradia na Defensoria Pública do Estado.</p>

CONSTATAÇÃO	PRÁTICAS INDESEJADAS	RECOMENDAÇÕES
<p>Os conflitos fundiários em São Paulo muitas vezes são promovidos pela atuação do próprio Poder Público (tanto municipal como Estadual) no âmbito de programas relacionados à implantação de obras de mobilidade urbana, como, por exemplo, o Rodoanel e o VLT, ou projetos de intervenção urbana como o Renova SP e implantação de parques lineares e Programa Mananciais, além das remoções forçadas em áreas de risco. No entanto esses processos conduzidos pelo Poder Público tem uma série de entraves à uma adequada solução do conflito fundiário pois muitas vezes são repletos de violações de direitos como à moradia, a participação nas definições de políticas públicas e acesso à informação.</p>	<p>A política de intervenção urbana para implementação de megaprojetos de impacto quando previstas remoções deve estar articulada com uma ampla política habitacional que de conta atender de forma adequada as famílias removidas em local próximo ao de suas moradias;</p> <p>É necessário que se estabeleça um normativo que estabeleça os procedimentos mínimos a serem seguido pelo Poder Público e agentes privados em qualquer processo de remoção de forma que não ocorram violações dos direitos mencionados moradia, participação, acesso à informação e o direito à cidade em geral.</p>	<p>Estabelecer no âmbito dos municípios um regramento para que se fixe os procedimentos mínimos a serem seguidos pelos agentes da remoção no sentido de haver um atendimento habitacional adequado de acordo com critérios estabelecidos pelos moradores que serão reassentados.</p>
<p>A posse não é reconhecida como direito nos processos de reassentamento uma vez que nos cálculos das indenizações oferecidas consideram, quando não há título de propriedade, apenas a benfeitoria e não a terra para fins de formação do seu valor.</p>	<p>A posse deve ser reconhecida como direito, tanto para fins de definir a forma de abordagem junto a moradores de assentamentos informais, no sentido de não serem tratados como invasores, mas sim sujeitos de direitos, como também para fins do cálculo da indenização a ser oferecida em caso de o morador optar pela indenização ao invés da unidade habitacional</p>	<p>Reconhecimento da posse como direito e não como mera detenção para fins de tratamento dos posseiros de forma equiparada aos proprietários de lotes urbanos que estão sujeitos a remoção em virtude de uma intervenção urbanística.</p>
<p>Um vez que a terra não é considerada para fins do cálculo da indenização o valor ofertado não é suficiente para que o morador removido adquira outra casa na região onde morava.</p>	<p>A política de reassentamento deve estar articulada com uma política de reserva de terras e produção habitacional de forma que o morador possa optar por uma moradia adequada na região que morava anteriormente, bem como a indenização proposta deve ser suficiente para que o morador adquira um imóvel correspondente próximo a sua moradia atual.</p>	<p>As indenizações oferecidas devem ter valor suficiente para que a família indenizada possa adquirir imóvel correspondente ao que morava na mesma região.</p>
<p>A abordagem é feita de forma individualizada família por família, não sendo constituído um conselho gestor do processo de remoção para que se instale um diálogo entre a comunidade e o Poder Público. A instalação de conselho só é obrigatória quando a área for considerada uma ZEIS.</p>	<p>É necessária a instalação de um conselho gestor do processo de reassentamento, em qualquer intervenção, mesmo que não esteja em área de ZEIS de forma que a comunidade possa realizar um diálogo como o Poder Público para que participe enquanto coletivo da condução do processo de reassentamento, definindo os critérios de atendimento de avaliação dos imóveis e toda e qualquer questão relacionada ao futuro da comunidade e de suas famílias.</p>	<p>Necessidade de equiparar as famílias de assentamentos informais sujeitos ao reassentamento às famílias moradoras de áreas de ZEIS no sentido de garantir um diálogo em instância oficial entre comunidade e poder público de maneira que a população afetada de fato participe enquanto coletivo do processo de definição do futuro de suas vidas.</p>

<p>Os processos de remoção conduzido pelo Poder Público não primam pela circulação da informação entre os moradores, sendo que mesmo no processo de escolha entre a indenização e uma nova unidade habitacional, muitas vezes os moradores não tem clareza de onde será construída a unidade habitacional e o prazo para que seja entregue, dependendo as famílias de um bolsa-aluguel por longos períodos de tempo.</p>	<p>É necessário que antes de iniciar qualquer processo de remoção/reassentamento o Poder Público disponibilize todas as informações necessárias à comunidade participarem do processo de decisão sobre o reassentamento e sobre o projeto de intervenção em si.</p>	<p>Acesso amplo e irrestrito às informações acerca do projeto de intervenção e das medidas que serão adotadas para atendimento adequado das famílias.</p>
<p>O valor da bolsa aluguel ofertado na maioria dos casos não é suficiente para locação de imóvel correspondente ao que a família morava anteriormente na mesma região.</p>	<p>O valor da bolsa aluguel deve ser suficiente para a locação de imóvel correspondente ao de moradia das famílias reassentadas e deve ser estabelecido um prazo máximo para que a família tenha um atendimento definitivo e não dependa da bolsa aluguel por tempo indeterminado.</p>	<p>O valor da bolsa aluguel deve necessariamente refletir os valores de aluguel praticados no mercado da região do imóvel do morador e deve ter prazo máximo para atendimento definitivo predefinido.</p>
<p>O processo de definição das áreas de risco leva em conta as comunidades como um todo e não cada moradia de forma individualizada o que leva a um número de remoção muitas vezes maior do que realmente necessário.</p>	<p>Cada moradia deve ter um laudo individualizado de risco, o Poder Público deve fazer um esforço na mitigação dos riscos existentes, de forma que apenas as moradias que estejam de fato em área de risco e não possam ter o risco mitigado sejam removidas.</p>	<p>Cada moradia deve ter um laudo individualizado de risco para que seja considerada em risco.</p>
<p>O traçado das obras de mobilidade e o perímetro de implantação de parques lineares não são previamente definidos com a sociedade e, em regra, não levam em consideração o impacto social em sua definição.</p>	<p>A definição dos traçados das obras de mobilidade e perímetros de intervenção devem levar ser realizadas de forma que as comunidades afetadas possam participar do processo decisório e devem ter como critério o menor impacto social ao invés do menor custo global.</p>	<p>Os traçados das obras e perímetros de intervenções urbanas devem ser definidos de forma participativa por toda população interessada e deve ter como critério o menor impacto social e não o menor custo de implantação.</p>

CONSTATAÇÃO	PRÁTICAS INDESEJADAS	RECOMENDAÇÕES
<p>1. No Ceará, os conflitos fundiários urbanos são constatados tanto em relação a imóveis públicos como imóveis privados, mas há, com base no levantamento realizado pela pesquisa, uma frequência maior neste último caso.</p> <p>2. Não foram identificados órgãos específicos para o tratamento adequado e/ou mediação dos conflitos fundiários urbanos no âmbito do Poder Executivo Estadual e Municipal. A atuação do Município de Fortaleza, quando ocorre, dá-se por meio da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR).</p> <p>3. No âmbito do Ministério Público Estadual, existiu um Núcleo de Prevenção e Monitoramento de Conflitos Fundiários (urbanos e agrários) de maio/2010 a dezembro/2012, quando foi extinto, passando sua competência a ser dissolvida entre as procuradorias cíveis. Durante sua existência, o Núcleo teve pouca atividade efetiva.</p> <p>4. A Defensoria Pública do Estado do Ceará, por meio do seu Núcleo de Habitação e Moradia, tem atuado em muitos dos conflitos fundiários. Entretanto, sua atuação se manifesta muito mais na defesa das comunidades afetadas do que precisamente na mediação do conflito.</p> <p>5. As obras públicas geradoras de conflitos fundiários urbanos desprezaram a participação popular, estabelecendo como critério de localização o do menor custo, o que leva a maiores impactos sobre as comunidades vulneráveis.</p> <p>6. Especificamente em relação aos conflitos fundiários decorrentes das obras do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), projeto associado à Copa do Mundo de 2014 executado pelo Governo do Estado do Ceará, foi promulgada a Lei Estadual 15.056/2011, estabelecendo as medidas indenizatórias e aluguel social para as famílias afetadas. Em que pese a boa iniciativa de regular os procedimentos em lei, assegurando um mínimo de direitos às comunidades, o processo de desapropriação tem ocorrido sem os devidos esclarecimentos para a população e desconsidera a posse duradoura das comunidades (mesmo nos casos em que os moradores já possuem os requisitos para o usucapião do imóvel), prevendo indenização tão somente pelas benfeitorias.</p>	<p>1. Inexistência de uma política de prevenção e mediação de conflitos fundiários no âmbito estadual e municipal.</p> <p>2. Desarticulação entre os órgãos, o Ministério Público e a Defensoria Pública no tratamento dos conflitos fundiários.</p> <p>3. Desconsideração das diretrizes e medidas estabelecidas pelas políticas urbana e habitacional, bem como dos padrões de moradia adequada, no tratamento dos conflitos fundiários.</p> <p>4. Inexistência de participação da população afetada por projetos geradores de conflitos fundiários urbanos.</p> <p>5. Desconsideração da posse duradoura e da aquisição da propriedade por usucapião no cálculo das indenizações.</p> <p>6. Valor do aluguel social incompatível com os padrões de moradia adequada.</p> <p>7. Reassentamentos em locais distantes dos originalmente ocupados pelas famílias, com violação do direito à cidade, mesmo quando detectados imóveis vazios ou não utilizados nas proximidades.</p> <p>8. Não efetivação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e das instâncias de deliberação coletiva envolvendo a participação das comunidades.</p> <p>9. Falta de esclarecimentos por parte dos agentes públicos e terceirizados sobre os processos de desapropriação / reassentamento, gerando insegurança entre as famílias afetadas.</p> <p>10. Recebimento de ações de reintegração de posse sem a devida demonstração da posse, especialmente nos casos de imóveis vazios, não utilizados ou subutilizados (descumprimento da função social da propriedade).</p> <p>11. Inexistência de audiência de conciliação nos processos judiciais.</p> <p>12. Deferimento de medida liminar / antecipação de tutela “inaudita altera pars” para desocupação dos imóveis ocupados, dado a irreversibilidade da medida.</p>	<p>1. Estabelecer canais interinstitucionais envolvendo Poder Executivo Estadual e Municipal, Ministério Público e Defensoria Pública e entidades da sociedade civil para a prevenção e a mediação dos conflitos fundiários urbanos, proporcionando um tratamento integrado da situação e evitando a judicialização do conflito.</p> <p>2. Incorporação de medidas de prevenção e de mediação de conflitos fundiários urbanos nas políticas de desenvolvimento urbano e habitacional.</p> <p>3. Participação popular na definição dos projetos e obras geradores de conflitos fundiários, considerando o critério do menor impacto social e não do menor custo de implantação.</p> <p>4. Reconhecimento da posse como direito para fins de cálculo das indenizações e não somente da mera detenção do imóvel.</p> <p>5. Reconhecimento, pelo Poder Público, dos casos em que se operou a aquisição da propriedade por usucapião, independentemente de ação judicial.</p> <p>6. Definição da bolsa aluguel, em cada caso, considerando os padrões de localização e acesso a serviços e infraestrutura urbana disponível para as famílias no local de moradia, viabilizando o acesso à moradia em condições adequadas.</p> <p>7. Caso seja necessário realizar reassentamentos, que se considere o menor impacto, buscando locais próximos.</p> <p>8. Efetivação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e dos seus respectivos conselhos gestores.</p> <p>9. Acesso amplo e irrestrito às informações acerca dos projetos de intervenção e das medidas que serão adotadas para atendimento adequado das famílias antes de qualquer atividade de cadastro ou avaliação dos imóveis.</p> <p>10. Aproximação dos agentes do Poder Judiciário para adequada aplicação da lei processual civil em relação às ações de reintegração de posse.</p> <p>11. Adequação da lei processual civil para prever medidas de mediação de conflitos fundiários antes de qualquer medida de desocupação dos imóveis.</p>

CONSTATAÇÃO	PRÁTICAS INDESEJADAS	RECOMENDAÇÕES
<p>7. Como a terra não é considerada para fins do cálculo da indenização o valor ofertado apenas pelas benfeitorias é insuficiente para que a família consiga estabelecer nova moradia em local com as mesmas condições de acesso a serviços e infraestrutura urbana.</p> <p>8. O aluguel social foi estabelecido nos casos da Lei Estadual 15.056/2011 no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), sendo insuficiente para assegurar uma moradia nas mesmas condições daquelas ocupadas pelas famílias.</p> <p>9. Como medida indenizatória, a Lei Estadual 15.056/2011 prevê a destinação das famílias para unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, localizadas há mais de 12 km de distância das comunidades.</p> <p>10. Os conflitos fundiários estabelecidos em torno de imóveis de propriedade privada não relacionados às obras da Copa de 2014, em todos os casos pesquisados, foram judicializados. Em geral, manejou-se a ação de reintegração de posse, mesmo quando a parte autora não possuía comprovação da posse. Em todos os casos, foi concedida medida liminar “inaudita altera pars” para desocupação dos imóveis. O traçado das obras de mobilidade e o perímetro de implantação de parques lineares não são previamente definidos com a sociedade e, em regra, não levam em consideração o impacto social em sua definição.</p> <p>11. Algumas das áreas envolvidas em conflitos fundiários urbanos na cidade de Fortaleza são demarcadas pelo Plano Diretor (LC 62/2009) como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A questão, entretanto, é desconsiderada pela Poder Público.</p>		

ANEXO B - MANUAL DE PROCEDIMENTOS: PREVENÇÃO E SOLUÇÕES ADEQUADAS AOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS



Secretaria de
Reforma do Judiciário

Ministério da
Justiça

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA