

# CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: CONTEXTUALIZAÇÃO, APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO E REFLEXOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

Vanessa G. Nadalin<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Os conflitos fundiários urbanos descrevem situações de ocupação coletiva de terrenos ou edifícios. Essas ocupações transformam-se em conflitos a partir do momento em que envolvem o cumprimento ou não de ações de reintegração de posse. Como desfecho, as reintegrações podem ser postergadas, negociadas e até mesmo revertidas. Usualmente são ocupados imóveis ou terrenos vagos. A causa da remoção, por sua vez, pode ser a construção de grandes obras de infraestrutura presentes em áreas urbanas.

Como causas para essa situação há um consenso em apontar o desenvolvimento urbano excludente, ou seja, que não proporciona o acesso das camadas de poder aquisitivo mais baixo às localizações mais bem-dotadas de serviços, dentro de uma cidade. Esse fato torna-se mais preocupante à luz do direito à cidade e à moradia digna, consensos construídos na sociedade e no Estado brasileiros nos últimos trinta anos. Ressalta-se a importância da compreensão e apreensão, pelas diferentes instâncias do poder público e da sociedade, do conceito da função social da propriedade da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

O Plano Diretor Municipal gerencia o parcelamento do solo e, portanto, pode indicar quais são as áreas onde estão acontecendo os conflitos fundiários urbanos. É esse plano que possui atribuição constitucional para determinar quais são as áreas que não cumprem sua função social, vide art. 182 da CF/1988.<sup>3</sup> Nem todos os planos, no entanto, desempenham esse papel.

---

1. Este texto é fruto da opinião da autora, baseada na relatoria de Betty Nogueira Rocha do evento Simpósio Nacional sobre Políticas Públicas para o Tratamento de Conflitos Fundiários Urbanos, de outubro de 2018, realizado pela Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. E-mail: <vanessa.nadalin@ipea.gov.br>.

3. "Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...)

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento". Disponível em: <[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_14.12.2017/art\\_182\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_14.12.2017/art_182_.asp)>.

A promoção da participação social na elaboração das regras que direcionam o desenvolvimento urbano (tendo o plano diretor como principal instrumento) promoveria a identificação de imóveis e terrenos que não estariam cumprindo a função social da propriedade. Um desenho correto das políticas habitacionais proporcionaria a ocupação dessas propriedades, com respeito à fila de acesso à habitação de interesse social. Como esses mecanismos não funcionam a contento, as ocupações provocam o poder público para que alguma ação seja tomada nesse sentido. São uma forma de pressão dos movimentos sociais organizados para que a função social da propriedade seja cumprida, uma maneira de enfrentamento às desigualdades existentes nas cidades.

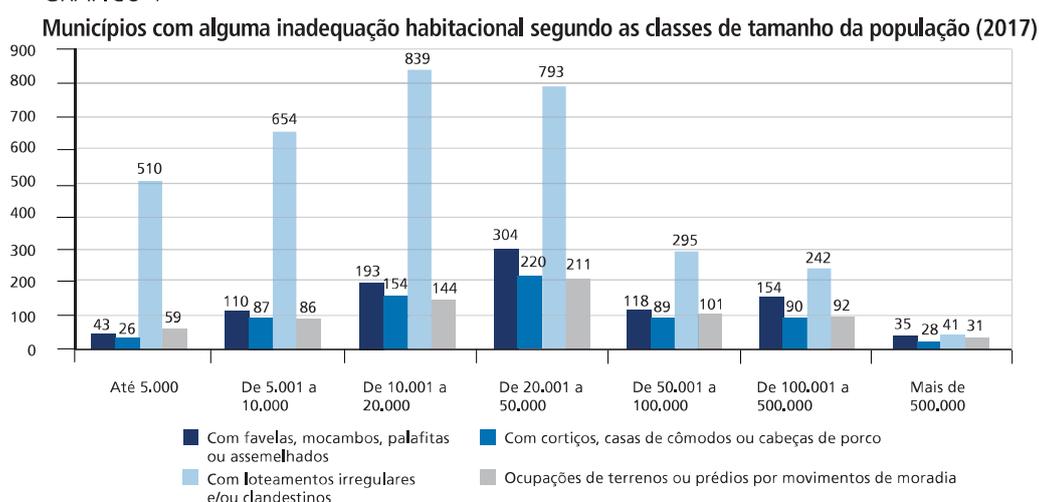
## 2 APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO E REFLEXOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades – instâncias de participação da sociedade civil nas decisões do ministério – trataram do tema dos conflitos fundiários urbanos nos últimos anos, debatendo-o em seminário<sup>4</sup> e na III Conferência Nacional das Cidades. Daí nasceram dois princípios fundamentais nesse tratamento: *i)* a garantia dos direitos humanos fundamentais em toda e qualquer situação de conflito fundiário urbano; e *ii)* os processos de negociação entre as partes envolvidas no conflito com participação social.

Essas diretrizes estão em sintonia com as agendas das Nações Unidas com referência ao tema das cidades: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana também colocam ênfase na habitação como direito humano, no respeito aos direitos humanos quando remoções involuntárias são necessárias e apostam no poder da participação social para encontrar soluções para as cidades.

A produção de habitação social brasileira, apesar do vultoso crescimento recente com o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), não arrefeceu a quantidade de conflitos em curso. Além dos loteamentos irregulares e ocupações, as favelas, palafitas e cortiços estão presentes em municípios de todas as classes populacionais. O gráfico 1 ilustra a quantidade de municípios brasileiros que possuem um ou mais desses tipos de inadequação habitacional. Note-se que um município pode apresentar mais de um tipo de situação semelhante a essa e que a quantidade de municípios com loteamento irregulares e/ou clandestinos é sempre maior que os demais tipos. Esse quadro reforça a irregularidade fundiária como um dos temas mais inquietantes e desafiadores para os gestores responsáveis pela proposição de políticas públicas de desenvolvimento urbano das cidades.

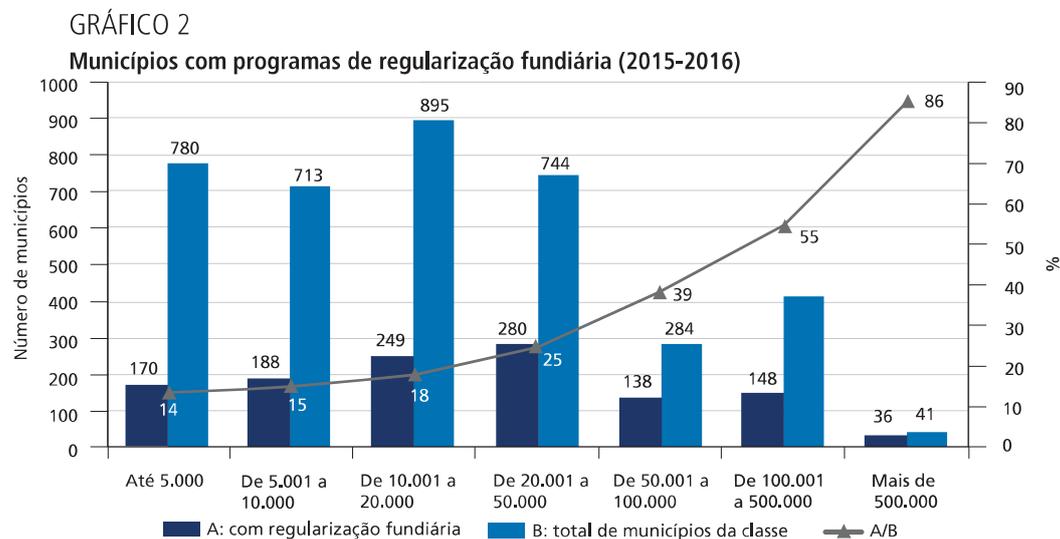
GRÁFICO 1



Fonte: IBGE, 2017. Disponível em: <[http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?u=ftp,ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2017/Tabelas\\_de\\_Resultados/xls/03\\_Habitacao.zip](http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?u=ftp,ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2017/Tabelas_de_Resultados/xls/03_Habitacao.zip)>.

4. Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, de 2007.

Essencial no processo de negociação dos conflitos em andamento, as regras de regularização fundiária vigentes também podem atuar no sentido de prevenir os conflitos. É possível constatar, entretanto, que a minoria dos municípios brasileiros menores de 100 mil habitantes possui algum programa de regularização fundiária (gráfico 2). A cobertura do tema cresce rapidamente para municípios maiores. Mesmo assim, há muitos municípios com população acima de 100 mil habitantes (86 de 270)<sup>5</sup> sem normas nesse sentido.



Fonte: IBGE, 2017.

A principal legislação em vigor sobre o tema, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, coloca as regras não somente do processo de regularização fundiária envolvida nas ocupações feitas pela população socialmente vulnerável, mas as regras para qualquer processo de regularização fundiária. Assim, há duas categorias de Regularização Fundiária Urbana (Reurb): *i*) por interesse social (Reurb-S); e *ii*) por interesse específico (Reurb-E).

Mesmo assim, essa legislação não foi bem aceita nos meios jurídicos por possuir termos conflitantes com o Estatuto da Cidade no tema da legitimação fundiária e potencial de promover novos conflitos. É possível, então, prever um papel ainda mais protagonista do sistema de justiça, visto a insegurança jurídica instaurada. Essa celeuma exemplifica o papel que a legislação tem na prevenção e no tratamento dos conflitos fundiários urbanos.

Ressalta-se, entretanto, o valor da atuação das defensorias públicas que vem se envolvendo cada vez mais nas questões da defesa do direito à moradia, levando em consideração a função social da propriedade na defesa dos interesses dos vulneráveis. Como exemplo da evolução do envolvimento do Judiciário no tema, cabe apontar a mudança do novo Código de Processo Civil, em que são citados, explicitamente, os “litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana”<sup>6</sup> como situações em que o Ministério Público será intimado para intervir.

Notam-se avanços nos anos recentes a partir do acúmulo de experiências de cumprimento de ordens de reintegração de posse com impactos sociais indesejados. O primeiro avanço diz respeito ao reconhecimento da possibilidade de violação de direitos humanos nessas reintegrações

5. Vale destacar que, segundo disposto no art. 41 do Estatuto das Cidades, o plano diretor é obrigatório para cidades com população acima de 20 mil habitantes.

6. Brasil. Lei nº 13105 de 16 março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>.

e ações para minimizar essas violações. Esse avanço é acompanhado da mudança de vocabulário usado no sistema de justiça e pela Polícia Militar (PM), de “invasores” para “ocupantes”. Em seguida, há a conscientização da busca pela reintegração com desocupação consentida. Nesse sentido, o maior e mais profundo avanço se dá no âmbito dos processos de mediação de conflitos fundiários urbanos, como instrumento de condução para o diálogo entre as partes envolvidas. O novo Código de Processo Civil dá a base legal para esse tipo de mediação.

Note-se que o Judiciário atua quando é acionado, e a situação já chega nessa instância com polarização e conflito muito exacerbados. Assim, a capacidade de o Poder Judiciário facilitar soluções adequadas é limitada. É nesse contexto que as soluções de mediação se mostram tão inovadoras, pois ensinam o diálogo das partes envolvidas, assim como delas com as demais instâncias do poder público envolvidas na temática da habitação. Abre-se a possibilidade de que a solução do conflito, benéfica a ambas as partes, venha a emergir do processo de negociação, e não somente do entendimento de um juiz específico sobre o conflito em tela.

Esses são aspectos que descrevem a trajetória das experiências de atuação de algumas instituições envolvidas no tema e que apresentaram suas experiências no Simpósio Nacional sobre Políticas Públicas para o Tratamento de Conflitos Fundiários Urbanos, de outubro de 2018. São elas: a Defensoria Pública da União (DPU); o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP) do Tribunal de Justiça de São Paulo; o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e o 32º Batalhão de PM de Uberlândia/Minas Gerais. De acordo com a fala dessas instituições no evento, a PM de Minas Gerais e o GAORP são instâncias que não questionam a ordem judicial, mas destacam fortemente a tendência de cumprir as ordens de reintegração de posse com muito diálogo e respeito aos direitos humanos. Já a DPU e CEJUSC apontam tendências inovadoras do ponto de vista da mediação e da justiça restaurativa.<sup>7</sup>

Ainda que essas experiências forneçam significativos subsídios para o aprendizado e a socialização das boas práticas no tratamento de conflitos fundiários urbanos, vale destacar as suas limitações: a negociação da desocupação forçada, por si só, não traz a pacificação dos conflitos. Os relatos das diferentes experiências das instituições já citadas apontam o caminho da mediação, que envolve as demais instâncias da sociedade, de maneira a incluir na solução de longo prazo o enfrentamento das causas estruturais e históricas de reprodução de cidades excludentes. Mesmo assim, fica como mensagem positiva o relato de que parece crescer o número de conflitos em que há a permanência das famílias, ou seja, há um caminho para a ponderação do direito de propriedade em vistas da dignidade humana, assim como o direito à moradia, como prescreve a CF/1988.

### 3 COMENTÁRIOS FINAIS

Os grandes desafios de promover cidades inclusivas sobrepõem o escopo do tema do tratamento dos conflitos urbanos. Mesmo as ações do Ministério das Cidades no campo da provisão habitacional (MCMV) e outras grandes obras de infraestrutura se tornaram fonte de conflitos por acarretarem em muitas remoções, particularmente devido aos eventos da Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016). Essa situação colocou o governo federal e seus parceiros nas obras, estados e municípios, em “crise identitária”: ao mesmo tempo

7. Justiça restaurativa é uma técnica de solução de conflito e violência que se orienta pela criatividade e sensibilidade a partir da escuta dos ofensores e das vítimas. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/138/edicao-1/justica-restaurativa>>.

que deveria coordenar a melhor forma de resolver os conflitos, ele é o agente causador de muitos dos conflitos.

Assim, este texto buscou sintetizar o que são os conflitos fundiários urbanos, como são tratados e como as remoções forçadas poderiam ser desestimuladas. Há um destaque grande para o papel da consolidação do conceito de função social da propriedade no sistema judiciário. Fica como desafio a inserção, na agenda das políticas públicas municipais, dos estímulos e parâmetros para atender a função social da propriedade. Aposta-se no plano diretor para avançar nesse sentido, encarando essa questão.

