

## CARTA

O Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos foi instituído pela Resolução Administrativa nº 01 do ConCidades, aprovada no dia 30 de agosto de 2006, com o objetivo de: a) subsidiar a construção de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação dos Conflitos Fundiários Urbanos; b) fortalecer as ações de prevenção, por meio dos programas de regularização fundiária e habitação de interesse social; e c) construir uma metodologia de mediação, mapeamento e identificação de tipologias dos casos de conflitos fundiários urbanos.

Os trabalhos do GT, ao longo do último ano, indicaram a necessidade de estruturação de uma Política Nacional como estratégia, fundamental para uma ação eficaz do Governo Federal na questão dos conflitos fundiários urbanos, no sentido de promover a articulação institucional entre os três poderes em seus diferentes níveis e jurisdições e as organizações da sociedade civil.

Com o intuito de tornar a elaboração deste documento uma construção coletiva que envolvesse os diferentes segmentos sociais que compõem a sociedade, foi então realizado, nos dias 6, 7 e 8 de agosto na cidade de Salvador, na Bahia, o *Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*, com o objetivo de colher subsídios para a construção da Política Nacional junto a representantes dos poderes judiciário e legislativo, órgãos governamentais e sociedade civil organizada, além de aprofundar a discussão sobre as formas e tipologias de conflitos fundiários urbanos.

O Seminário contou com, aproximadamente, 200 participantes dos estados, entre representantes dos governos locais, universidades, movimentos sociais e representantes do Poder Legislativo e Judiciário.

Para subsidiar as discussões no Seminário foi elaborada, pelos membros do GT, uma proposta preliminar da Política tratando dos objetivos, ações, instrumentos, competências, dos órgãos do Poder Público (Executivo, Legislativo e Judiciário). O texto foi levado à discussão nos grupos de trabalho do Seminário Nacional, onde surgiram diversas propostas e encaminhamentos que, sistematizadas foram incorporadas à proposta preliminar da Política.

O texto da Política ainda não está concluído, contudo a realização das Conferências Estaduais e da Conferência Nacional constitui uma oportunidade única para promovermos a mobilização e sensibilização dos agentes locais em torno da temática, dando visibilidade ao instrumento que está sendo construído.

A Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, em elaboração, é subsidiária e integra as discussões da Política e do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano em discussão nesta 3<sup>a</sup> Conferência.

# **PROPOSTA PRELIMINAR POLÍTICA NACIONAL DE PREVENÇÃO E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS**

## **CONSIDERANDO:**

Que o crescimento acelerado das cidades brasileiras nas últimas décadas causou um aumento ainda maior no número de assentamentos precários não só nas grandes cidades, mas também nas cidades de médio e pequeno porte;

Que o agravamento do problema habitacional no país, inclusive com aumento constante do déficit de moradias, desafia o poder público a estruturar uma estratégia abrangente para enfrentar esta questão;

Que o Brasil como Estado signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), deve adotar as medidas apropriadas para assegurar “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas” (art.11).

Que o Estado, em todas as suas instâncias, deve garantir à população por meio de políticas públicas específicas, os seus direitos constitucionais fundamentais, dentre eles o direito à moradia adequada e o cumprimento da função social da propriedade e da cidade;

Que a função social da propriedade urbana deve ser implementada por intermédio de instrumentos de reforma urbana, previstos no Estatuto da Cidade, que possibilitem o melhor ordenamento e maior controle do uso do solo da cidade de forma a combater a especulação imobiliária e garantir à população de baixa renda acesso à terra urbanizada;

Que existem no Brasil em torno de 5 milhões de imóveis urbanos vazios ou subutilizados que não cumprem sua função social;

Que as ações de política públicas em moradia devem ser desenvolvidas de forma interdependente com as demais políticas sociais, ambientais e culturais.

O GT de Conflitos Fundiários Urbanos do Conselho das Cidades apresenta para uma primeira discussão pública a seguinte proposta:

## **Política Nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários Urbanos**

### **Disposições gerais**

**Art. 1º.** A Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbano tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e mediação nos conflitos fundiários urbanos, em conformidade com a Constituição Federal, art. 1º - inciso III, art 6º, 182 e 183, Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e Medida Provisória 2220/2001.

§ 1º. Para efeitos desta Política, a garantia do direito humano à moradia adequada é componente fundamental para o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade, bem como para o direito à cidade.

§ 2º. Para os efeitos desta Política, caracterizam conflitos fundiários urbanos, a disputa coletiva pela posse ou propriedade de imóvel urbano, envolvendo famílias de baixa renda que demandarem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

**Art. 2º.** São princípios da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:

- 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;
- III – soluções pacíficas e negociadas para situações de conflitos fundiários urbanos;
- IV – a participação social nos processos de negociação de soluções pacíficas para situações de conflitos;
- V – a democratização das informações acerca de fatos e processos relativos à temática de conflitos fundiários urbanos;
- VI – o reconhecimento do caráter coletivo dos conflitos fundiários nos litígios que envolvam a posse e a propriedade de imóvel urbano.

**Art. 3º.** São diretrizes gerais da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:

- I – garantia dos direitos humanos fundamentais, previstos na Constituição Federal e em tratados e protocolos internacionais, dos quais o Brasil é signatário;
- II – promoção da gestão democrática da cidade mediante a participação da sociedade civil organizada na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – fomentar a implementação de uma política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nos âmbitos federal, estadual e municipal, articulada com as demais esferas de poder e com a sociedade civil organizada;
- IV – assegurar a democratização das informações sobre a política, os programas e as ações de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos;

§1º . São diretrizes específicas para a Prevenção de Conflitos Fundiários Urbanos:

- a – articulação entre os entes federativos e poderes executivo, legislativo e judiciário e sociedade civil para implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU);
- b – inclusão nos critérios dos programas habitacionais, de regularização fundiária e urbanização em todos os níveis federativos dos princípios e diretrizes desta política.

§2º . São diretrizes específicas para a Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:

- a – primazia de soluções pacíficas e negociadas de conflitos que garantam o direito à moradia adequada da população de baixa renda
- b – compatibilização das políticas públicas habitacionais, nos âmbitos federal, estadual e municipal com a política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos.

**Art. 4º.** São ações estratégicas da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:

I - fomentar a criação e estruturação de fóruns formais e permanentes de mediação de conflitos fundiários urbanos, em todos os níveis federativos;

II – elaborar e difundir sistema integrado de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos no território nacional, a partir dos sistemas municipais e estaduais, com a participação dos conselhos das cidades, para subsidiar a formulação de políticas públicas e a ação do Estado;

III - propiciar a participação das comunidades envolvidas e dos movimentos sociais de luta pela moradia nas negociações de conflitos fundiários com ameaça de violação aos direitos humanos;

IV - promover ações articuladas e coordenadas no âmbito dos três entes federativos, na recepção e resolução de situações de conflitos urbanos mediante a promoção de políticas públicas;

V – mobilizar as Defensorias Públcas para prestar atendimento as comunidades envolvidas em conflitos fundiários urbanos;

VI - acionar o Ministério Público nas ações de reintegração de posse para a construção de alternativas para o litígio;

VII - elaborar cadastro das áreas públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta que não cumprem sua função social, para ser utilizado para a habitação de interesse social e regularização fundiária.

VIII - propiciar a utilização de imóveis públicos que não cumprem sua função social para a regularização fundiária e a habitação de interesse social;

IX – buscar atender as situações de litígios através dos programas habitacionais e de regularização fundiária;

X - acolher e encaminhar denúncias e atender pedidos de interlocução em situações de conflito fundiário urbano, com a prioridade de garantir o direito à moradia da população de baixa renda;

XI - elaborar e implementar políticas públicas integradas que visem garantir o direito à moradia adequada e o direito à cidade sustentável;

XII – envolver os órgãos que formulam e executam a política ambiental a fim de que possam auxiliar na construção de alternativas nas situações de conflito;

XIII – garantir a assessoria técnica, em relação aos assuntos jurídicos e urbanísticos para as famílias de baixa renda envolvidas em conflitos fundiários urbanos;

XIV – instituir a realização de audiências públicas como instrumento auxiliar na resolução dos conflitos fundiários urbanos

**Art. 5º** Na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, são papéis, ações, competências:

I – Na área da moradia:

- a) estimular o diálogo e a negociação entre os órgãos governamentais, das três esferas da Federação, e a sociedade civil organizada, com o objetivo de alcançar soluções pacíficas nos conflitos fundiários urbanos;
- b) buscar, dentro dos critérios existentes, apoio financeiro para atendimento habitacional da população de baixa-renda envolvida no conflito, nos âmbitos federal, estadual e municipal;
- c) verificar a dominialidade e a regularidade jurídica e tributária do imóvel, de forma a identificar imóveis públicos ou privados abandonados, e estimular sua utilização para fins de interesse social, garantindo o cumprimento da sua função social;
- d) garantir que sejam reconhecidos os direitos à moradia, para fins de financiamento pelas agências de crédito na forma da lei 11481/2007;
- e) coligir e manter atualizadas as informações sobre os conflitos fundiários urbanos em todo o território nacional do sistema integrado de monitoramento;
- f) elaborar o levantamento dos imóveis públicos que não cumprem sua função social;
- g) coligir e manter atualizado o cadastro dos imóveis públicos federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta que não cumprem sua função social;
- h) definir e publicizar os imóveis públicos que podem ser utilizados para habitação de interesse social e/ou para regularização fundiária;
- i) exigir que o estudo de impacto ambiental e impacto de vizinhança sejam pressupostos obrigatórios para implantação de grandes projetos urbanos;
- j) demarcar as zonas especiais de interesse social, aplicando os instrumentos legais e urbanísticos que permitem a garantia da função social da propriedade conforme preconizado pelo Estatuto das Cidades;
- k) incluir a resolução de conflitos fundiários urbanos entre os critérios de pontuação para seleção dos recursos públicos destinados a habitação de interesse social;
- l) criar uma estrutura no âmbito do poder público federal e estadual para prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos.

II – na área de Justiça e Segurança Pública:

- a) fomentar a cooperação entre os órgãos e entidades nos âmbitos federal, estadual e municipal ligados à segurança pública e aos direitos humanos para atuação articulada na mediação e prevenção de conflitos fundiários urbanos;
- b) sugerir medidas para prevenir decisões liminares de despejo a favor do cumprimento da função social da propriedade;
- c) fiscalizar e assegurar que, no cumprimento das decisões judiciais, sejam respeitados os direitos humanos e sociais dos envolvidos em conflitos fundiários urbanos, em especial de menores, idosos e mulheres;

- d) propugnar o aperfeiçoamento da legislação brasileira que favoreçam a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos;
- e) sensibilizar as Defensorias Públicas para a relevância da sua atuação em situações de conflitos fundiários urbanos, notadamente na recepção e encaminhamento das demandas;
- f) criar uma rede nacional de organizações que atuam na assessoria jurídica de conflitos fundiários urbanos construindo um banco de dados para disseminar informações sobre jurisprudências e experiências exitosas de garantia do direito à moradia;
- g) criar, na estrutura do judiciário, varas específicas para a discussão de conflitos fundiários urbanos coletivos;
- h) criar na estrutura do Ministério Público Federal e Estadual procuradorias especializadas em conflitos fundiários urbanos;
- i) exigir a comprovação da regularidade jurídica e tributária do imóvel em litígio, antes da concessão da liminar de reintegração de posse;
- j) instituir a vistoria/inspeção judicial como procedimento obrigatório antes do deferimento da liminar de reintegração de posse;
- k) definir procedimentos para as ações de segurança pública nas áreas ocupadas e na execução das liminares de reintegração de posse;
- l) acionar os órgãos responsáveis pelas questões sociais nos casos de execução das liminares de reintegração de posse, com antecedência necessária para que essas instituições possam acompanhar as ações.

### III – na área dos direitos humanos

- a) receber denúncias de violência contra comunidades envolvidas em conflitos fundiários urbanos, especialmente no que concerne à proteção dos direitos de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, dando o respectivo encaminhamento;
- b) criar uma comissão local permanente de mediação dos conflitos fundiários urbanos, com a participação do poder público local, a sociedade civil organizada, Ministério Público e Defensoria Pública;
- c) promover capacitações de agentes públicos e de mediadores de conflitos fundiários urbanos visando a garantia e a proteção dos direitos humanos;
- d) garantir a integridade física e psicossocial das pessoas envolvidas em conflitos fundiários urbanos;
- e) realizar a demarcação de territórios tradicionais e culturais como ação preventiva;
- f) identificar as violações do direito à moradia de acordo com a realidade das diferentes comunidades tradicionais;

#### IV – na área da capacitação e educação

- a) fomentar, elaborar e implementar cursos, seminários e conferências sobre o tema dos conflitos fundiários urbanos e despejos forçados;
- b) estimular a formação de núcleos estaduais de capacitação com a participação de membros dos Tribunais de Justiça, Defensoria Pública, Ministério Público Estadual e Federal, OAB, dentre outros;
- c) estruturar um cadastro nacional de agentes capacitadores para a promoção de oficinas, seminários e cursos de capacitação sobre o acesso à justiça e direitos humanos para a sociedade;
- d) incentivar e divulgar a pesquisa em prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, direcionada à avaliação da eficiência, eficácia, efetividade na garantia dos direitos fundamentais;
- e) inserir o tema da mediação de conflitos fundiários urbanos e direitos humanos nos cursos de capacitação de profissionais de segurança pública e operadores do Direito, federais, estaduais e municipais;
- f) realizar a capacitação dos gestores e equipes técnicas sobre a aplicabilidade da MP 2220, o Estatuto das Cidades, a Lei 11481/07 e o direito registral;
- g) elaborar campanhas educativas na mídia voltadas para a sociedade sobre a questão urbana e os conflitos fundiários urbanos;
- h) produzir material de divulgação para socialização do conhecimento jurídico, a fim de esclarecer os direitos das populações residentes em loteamentos irregulares e áreas ocupadas.

**Art. 6º.** Determina-se a criação de comissão interministerial, coordenada pelo Ministério das Cidades, e composta pelo Ministério da Justiça, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão através da Secretaria do Patrimônio da União, Ministério da Previdência Social, Instituto Nacional de Seguro Social e Caixa Econômica Federal e, como convidados, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça e o Ministério Público Federal.