

A CONSTRUÇÃO DE DIÁLOGOS EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

Antônio Rafael Marchezan Ferreira²⁰

Recebido em: 16/11/2017

Aprovado em: 20/11/2017

RESUMO

Objetiva-se no presente artigo delinear traços que colaborem com a construção de uma metodologia não adversarial de “resolução” de conflitos fundiários urbanos. Assim, pretende-se avaliar a possibilidade de aplicação aos conflitos fundiários urbanos pátrios do sistema de resolução baseado no diálogo entre as partes envolvidas na disputa. Este método, denominado *Establishing Neighbourhood Dialogue*, foi elaborado e aplicado pela Rede da União Européia para Implementação e Execução da Legislação Ambiental (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law – IMPEL Network), para conflitos entre empresas e sua vizinhança, com relação a impactos ambientais decorrentes da atividade produtiva. Todavia, previamente serão apresentadas considerações e perspectivas tipológicas quanto aos conflitos fundiários urbanos, para que a partir dos traços e vozes destes conflitos se possa ponderar quanto ao conjunto de estratégias para construção de diálogos.

Palavras-chave: Conflitos fundiários urbanos. Tipologias. Construção de diálogos.

1 INTRODUÇÃO

Toda a complexa conjuntura que envolve os conflitos fundiários urbanos conduz içá-los a um patamar de ajuste insolúvel, pois não se atesta crível que a gestão jurisdicional, por meio do manejo do processo tipicamente adversarial, que em última medida resulta no uso da força estatal para a remoção de grupos vulneráveis, importa ser a solução mais adequada. Ora, se no campo empírico da tutela jurisdicional a decisão volta-se, na maioria dos casos, para

²⁰ Doutor em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade Estadual de Londrina. Professor de Prática Processual Civil e Prática em Processo Administrativo da Universidade Estadual de Maringá. Advogado.

insensível aplicação a legislação civilista, há uma negável gama de direitos sociais que reclamam ver sua voz reverberar nestas decisões.

Assim, cumpre indagar qual seria a “Melhor Alternativa para um Acordo Negociado” (apropriando-se da expressão norte americana BATNA – *Best Alternative to a Negotiated Agreement*). Ou seja, como preparar e planejar o diálogo em conflitos fundiários urbanos, determinando de forma bastante realista as alternativas de negociação disponíveis. Contudo, não se esquecendo de estabelecer também uma abordagem que não fixe margens intangíveis, bem como esteja ciente da dinâmica dos conflitos e da instabilidade das posições, passíveis de se modificar pela nova agenda política, legislação e outros fatores.

O presente ensaio volta-se a ponderar quanto a possíveis passos para se estabelecer a construção de diálogos em conflitos fundiários urbanos, apresentando, preliminarmente, a visão metodológica que permeia a análise, estabelecida a partir das considerações acadêmicas quanto ao processo de urbanização brasileiro, somando-se a proposta de abordagem dos conflitos por vias não adversariais. Em um segundo momento, busca-se estabelecer os contornos dos conflitos fundiários urbanos, expondo-se teses que se ocupam em fundar tipologias destes conflitos e seus possíveis recortes epistemológicos de qualificação. Posteriormente, apresenta-se propriamente o método de abordagem, focado no procedimento desenvolvido pela Rede da União Europeia para Implementação e Execução da Legislação Ambiental denominado de *Establishing Neighbourhood Dialogue*. Todavia, além de adaptá-lo para o objeto da pesquisa, também busca-se ampliar seu alcance com outras referências teóricas. Por fim, apresentam-se reflexões finais e referenciais bibliográficos.

2 A PERSPECTIVA METODOLÓGICA DE ABORDAGEM DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

É inegável a intensificação dos conflitos fundiários de natureza urbana. Muito embora a comunidade internacional tenha estabelecido a concordância quanto à importância do direito à moradia adequada, rompe-se um gigantesco abismo entre a ordem jurídica posta e as efetivas práticas evidenciadas em diversas regiões do mundo.

O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas adverte que o mundo contemporâneo está imerso em uma crise de *insegurança da posse*, com milhões de pessoas em constante ameaça de ‘despejo’ ou em uma situação ambígua, em que as autoridades ou

alguns agentes privados podem questionar sua posse a qualquer momento.²¹ Todavia, tais números não são claros, não existindo uma consolidação de dados em nível mundial que apresente uma quantificação precisa quanto à dimensão deste problema. Um levantamento elaborado pelo Centro de Direitos da Habitação e Despejos (*Centre on Housing Rights and Evictions – COHRE*) aponta que os denominados ‘despejos forçados’ (*forced evictions*) afetaram mais de 18 milhões de pessoas entre os anos de 1998 a 2008.²²

No Brasil os dados também não são precisos. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2012 demonstra que o “percentual de domicílios próprios urbanos em situação de irregularidade fundiária” representa 5,1%.²³ Já o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA aponta que a estimativa mais aceita no âmbito acadêmico e governamental relativa a número de moradores em assentamento precários corresponde à população residente nos denominados *aglomerados subnormais*²⁴ que, segundo os dados coletados no Censo de 2010, representam cerca de 11,4 milhões de pessoas, ou seja, 6% da população. Mas, também adverte o IPEA que embora “seja bastante utilizado na prática, o conceito de aglomerados subnormais subestima muito a dimensão da informalidade urbana”.²⁵

Em que pese as dificuldades estatísticas, pode-se dizer que a produção acadêmica crítica estabeleceu o consenso que o processo de urbanização brasileiro tem se caracterizado

[...] desde o início pela combinação entre os processos de exclusão social e segregação espacial. Mais recentemente, a combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social tem levado ao fenômeno crescente da urbanização da pobreza. Os impactos socioambientais desse processo têm sido equiparados às consequências de enormes desastres naturais [...]. Uma característica estrutural do crescimento urbano no Brasil é que, ao longo das décadas de crescimento das cidades, a maioria da população tem tido acesso à terra urbana e à

²¹ United Nations Human Rights Council – HRC (2012), **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (Raquel Rolnik)**, in Asamblea General, 22º período de sesiones. A/HRC/22/46, p 3.

²² United Nations Human Settlements Programme – UN-Habitat (2011). **Losing Your Home: Assessing the Impact of Eviction**, p 1.

²³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Caderno de Monitoramento do PPA 2012-2015: retrato das políticas sociais na PNAD 2012**. Brasília, junho de 2014. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/2014/140707_Cad_Monit_PPA-PNAD.pdf. Acesso: 11.03.2015.

²⁴ O IBGE classifica como aglomerado subnormal “Um conjunto constituído de, no mínimo, 51 (cinquenta e uma) unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa”. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010: Aglomerados subnormais – primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2010, pp. 26-27)

²⁵ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: IPEA, setembro de 2007, p. 122.

moradia mediante processos informais, e a taxa de crescimento da informalidade urbana tende a ser muito superior à taxa de crescimento da pobreza.²⁶

Deste modo, há concordância quanto a algumas características do processo de urbanização intensiva do Brasil, destacando-se o modelo de desenvolvimento urbano fortemente tomado (principalmente nas últimas décadas) por processos informais e ilegais de acesso ao solo e à moradia, com a propagação de assentamentos precários, como favelas, vilas, cortiços, loteamentos irregulares ou clandestinos, ocupações de áreas públicas etc. De fato, a ilegalidade²⁷ é um critério que se vincula indissociavelmente à exclusão social, à segregação espacial e à insustentabilidade ambiental presente em nossas cidades.

Todo este cenário converge para a construção de uma cidade dividida – cindida entre o legal e o ilegal, a infraestrutura e a precariedade, a riqueza e a exclusão social. Por evidente, todas estas contradições são o palco para as tensões e os conflitos, especialmente de natureza fundiária. Raquel Rolnik pontua que

Do ponto de vista espacial, essa progressiva separação entre as partes ricas e pobres da cidade potencializa ainda mais as tensões, à medida que os pontos de interface social vão sendo cada vez mais mediados por aparatos de controle e segurança, fragmentando e cerceando ainda mais o espaço urbano.²⁸

O fato é que o quadro progressivo e sistemático da segregação socioespacial é um ingrediente que potencializa as tensões e conflitos no já estruturalmente controverso espaço urbano. Como pontua Davis Harvey “[...] vivemos, na maioria, em cidades divididas, fragmentadas e tendentes ao conflito”.²⁹ Ainda, adverte que as “[...] cidades nunca foram, é verdade, lugares harmoniosos, sem confusão, conflito ou violência”. “Na história urbana, calma e civilidade são exceções, e não a regra. A única pergunta interessante é se os resultados são criativos ou destrutivos. Normalmente são ambos: a cidade tem sido por muito tempo um epicentro de criatividade destrutiva”.³⁰

²⁶ FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Oculum Ensaios**, n. 4, 2012, p. 18.

²⁷ A expressão *ilegalidade*, seguindo as orientações de Alfonso Iracheta Cenecorta e Martim O. Smolka, refere-se às atividades ilegais, irregulares, informais ou clandestinas relacionadas ao acesso e à ocupação da “terra servida” (designada para uso urbano e equipada com infra-estrutura básica) ou não-servida (CENECORTA, Alfonso Iracheta; SMOLKA, Martim. O paradoxo da regularização fundiária: acesso à terra servida e pobreza urbana no México. **Cadernos do IPPUR**, v. 14, n. 1, p. 87-117, 2000, p. 88).

²⁸ ROLNIK, Raquel. **Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção**. Disponível em http://nute.ufsc.br/moodle/biblioteca_virtual/admin/files/regulacao_urbanistica.rtf. Acesso em 24.02.2014, pp. 2-3.

²⁹ HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014, p. 47.

³⁰ HARVEY, David et al. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013, pp. 29 e 30.

Assim, o conflito é fator inerente à vida em sociedade, estabelecendo uma relação dialética com a transformação social. A sociologia clássica sempre lhe dedicou especial atenção, todavia é preciso uma reorientação quanto ao seu sentido – associado a ideias negativas como desordem, desarmonia etc., o que conduz à necessidade de ser evitado ou eliminado. Roger Fisher e William Ury descrevem com precisão a necessidade de uma nova perspectiva de abordagem dos conflitos. Para os autores

O objetivo não pode e não deve ser eliminar o conflito. O conflito é uma parte da vida inevitável e útil. Ele frequentemente conduz para mudanças e gera *insights*. [...] Na forma de competição em negócios, o conflito ajuda a criar prosperidade. E ele está no coração do processo democrático, onde as melhores decisões resultam não de um consenso superficial, mas da exploração de diferentes pontos de vista e da procura por soluções criativas. Pode parecer estranho, mas o mundo precisa de *mais* conflitos, não menos.

[The goal cannot and should not be to eliminate conflict. Conflict is an inevitable – and useful – part of life. It often leads to change and generates insight. [...] In the form of business competition, conflict helps create prosperity. And it lies at the heart of the democratic process, where the best decisions result not from a superficial consensus but from exploring different points of view and searching for creative solutions. Strange as it may seem, the world needs *more* conflict, no less].³¹

A questão que se levanta é como abordar este conflito, ou seja, como interferir positivamente, reconhecendo que não será possível eliminá-lo ou extingui-lo, mas transformar e ser transformado por ele. Neste sentido, são as lições dos já citados autores ao expor que

O desafio não é eliminar o conflito, mas transformá-lo. Mudar a maneira com a qual lidamos com nossas diferenças – de destrutiva, adversarial para uma forma de solução de problemas racional, lado a lado. Não devemos subestimar a dificuldade desta tarefa, também, nenhuma outra tarefa é tão urgente no mundo hoje.

[The challenge is not to eliminate conflict but to transform it. It is to change the way we *deal* with our differences – from destructive, adversarial battling to hard-headed, side-by-side problem-solving. We should not underestimate the difficulty of this task, yet no task is more urgent in the world today].³²

Especificamente quanto aos conflitos fundiários urbanos, torna-se necessário traçar um caminho que possa reconduzir os autores sociais a uma efetiva participação nos processo de reajustamento destes. Assim, cumpre indagar se o sistema judicial estatal é capaz de equacionar a “crescente complexidade social” e o “aumento permanente de litígios em decorrência dessa mesma complexidade e da grande heterogeneidade das sociedades periféricas”³³. É com base neste e em outros argumentos que Miracy B. S. Gustin revela a

³¹ FISHER, Roger; URY, William L.; PATTON, Bruce. **Getting to yes: Negotiating agreement without giving in**. Penguin, 2011, preface to the Third Edition, p. xiii.

³² FISHER, Roger; URY, William L.; PATTON, Bruce. **Getting to yes: Negotiating agreement without giving in**. Penguin, 2011, preface to the Third Edition, p. xiii.

³³ GUSTIN, Miracy BS. Resgate dos direitos humanos em situações adversas de países periféricos. **Artigo disponível em** <<http://www.elocidadania.org.br/Gustin.pdf>>. Acesso em, v. 21, 2005, p. 205.

tendência de países de desenvolvimento precário na “desjudicialização” dos conflitos, com intuito de estabelecer a interconexão do “capital social” (constituído em espaços de grandes aglomerações humanas – marcados pela exclusão social), com outras estruturas de ajustamento de conflito para-estatais ou não necessariamente de jurisdição oficial.³⁴

De fato, não há como não perquirir quanto à eficácia do tradicional método “resolução” de conflitos – adversarial, assentado no pensamento linear, que só reconhece a polarização entre certo e errado, bem e mal, justo e injusto etc. Trata-se de um mecanismo reducionista e ilusório, que ignora a complexidade das estruturas político-sociais. Como assevera Dora Fried Schnitman, “os conflitos entre pessoas, sistemas ou subsistemas de sistemas complexos podem ser percebidos como um aspecto indesejável ou como uma oportunidade de mudança”, mas

Nossa cultura privilegiou o paradigma ganhar-perder, que funciona com uma lógica determinista binária, na qual a disjunção e a simplificação limitam as opções possíveis. A discussão e o litígio – como métodos para resolver diferenças – dão origem a disputas nas quais usualmente uma parte termina “ganhadora”, e outra, “perdedora”. Essa forma de colocar as diferenças empobrece o espectro de soluções possíveis, dificulta a relação entre as pessoas envolvidas e gera custos econômicos, afetivos e relacionais.³⁵

A proposta que se pretende desenvolver no presente ensaio assenta-se em uma metodologia de abordagem dos conflitos coletivos sob o pressuposto de uma “resolução” não adversarial. Assim, pretende-se avaliar a possibilidade de aplicação aos conflitos fundiários urbanos pátrios do sistema de resolução baseado no diálogo entre as partes envolvidas na disputa. Este método foi elaborado e aplicado pela Rede da União Europeia para Implementação e Execução da Legislação Ambiental³⁶ para conflitos entre empresas e sua vizinhança, com relação aos impactos ambientais decorrentes da atividade produtiva. Todavia, previamente serão apresentadas perspectivas tipológicas dos conflitos fundiários urbanos, para que a partir dos traços e vozes destes conflitos se possa ponderar quanto ao conjunto de estratégias para construção de diálogos.

³⁴ GUSTIN, Miracy BS. Resgate dos direitos humanos em situações adversas de países periféricos. **Artigo disponível em** < <http://www.elocidadania.org.br/Gustin.pdf> >. Acesso em, v. 21, 2005, p. 204 e ss.

³⁵ SCHNITMAN, Dora Fried. Novos Paradigmas na Resolução de Conflitos. In SCHNITMAN, Dora Fried et al. **Novos paradigmas em mediação**. Porto Alegre: Artmed, 1999, p. 17.

³⁶ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL Network), trata-se de uma associação internacional sem fins lucrativos das autoridades ambientais da União Europeia Estados-Membros, países aderentes e candidatos da UE, do EEE e países da EFTA. Ela possui registro na Bélgica, e tanto a sua sede e secretaria estão em Bruxelas. Atualmente a IMPEL tem 48 membros de 34 países, incluindo todos os Estados-Membros da UE, a Antiga República Iugoslávia da Macedônia, Turquia, Albânia, Islândia, Suíça e Noruega.

3 TIPOLOGIAS: AS FACES E VOZES DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

A construção de uma tipologia dos conflitos fundiários urbanos não pode ignorar a diversidade de questões que convergem para sua formação, caracterizando-os como um fenômeno que não ocorre por uma única causa, mas que é produto de uma série de contradições do processo de urbanização, tais como a concentração de terras, os processos informais de acesso ao solo, a conseqüente insegurança da posse, o déficit habitacional, a inacessibilidade ao mercado formal imobiliário, os problemas de infraestrutura, as ocupações de áreas de preservação permanente ou áreas de risco, as remoções forçadas para implementação de projetos de desenvolvimento urbano etc. Por isso, as classificações elaboradas e apresentadas optam por uma determinada perspectiva para a análise destes conflitos, uma vez no plano empírico depara-se com um fenômeno com múltiplas dimensões, fruto da somatória indissociável de todos estes fatores.

Analisando a experiência de atuação do Grupo de Trabalho de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, constituído no Estado da Bahia (em agosto de 2007), Bruno Barbosa Heim aponta para seis tipologias destes conflitos: “imóveis públicos; privados; patrimônio histórico; unidades de conservação; equipamentos urbanos; e áreas destinadas a programas habitacionais de interesse social”.³⁷ Observa-se que, de regra, o critério para classificar o conflito fundou-se no *locus* de sua ocorrência associado à classificação jurídica do bem objeto de disputa.

Ainda nesta temática, cita-se a pesquisa coordenada por Nelson Saule Júnior e Daniela Campos Libório Di Sarno, sobre a atuação da justiça nos conflitos fundiários urbanos³⁸. Os autores concluíram por uma tipologia baseada em duas perspectivas – a dimensão espacial e temporal do conflito.³⁹ Assim, apontam a existência do *conflito fundiário amplo*, que sob a ótica espacial não está relacionado a um *locus* específico – “[...] abrangência territorial que pode englobar vários bairros, ou regiões de uma cidade, um grande número de habitantes não

³⁷ HEIM, Bruno Barbosas. Por uma nova *práxis* de proteção do Direito Humano à moradia: a experiência do Estado da Bahia na mediação de conflitos fundiários urbanos. **Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento**. Disponível em fonte:<http://www.nepe.ufsc.br/controle/artigos/artigo57>, acesso em 09.03.2015.

³⁸ Esta pesquisa foi desenvolvida pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Pólis, em parceria com o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU e o Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES) atendendo à convocação publicada pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (Convocação 01/12 – Área Temática: Atuação da Justiça nos Conflitos Fundiários Urbanos).

³⁹ Deve-se salientar que a tipologia apresentada pelos pesquisadores é constituída sob o paradigma do processo de urbanização já descrito, cuja exclusão sócio-espacial e a degradação ambiental representam seus elementos catalisadores.

identificáveis [...]”. Quanto a sua dimensão temporal verifica-se que esta pode ocorrer de forma “contínua em cidades de formação excludente”. Por outro lado, tem-se o *conflito fundiário estrito* que, no plano espacial, marca-se pela existência de “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 específicas ou por realização de grandes obras de desenvolvimento urbano. Ou seja, o local deste conflito, bem como seus protagonistas, encontra-se delimitado e particularizado no objeto do litígio. Ainda quanto ao aspecto temporal, pode-se identificar o momento específico de sua ocorrência, vinculado às ações administrativas ou judiciais voltadas à remoção da população.⁴⁰

Outra perspectiva de abordagem refere-se aos seus elementos subjetivos, ou seja, aos sujeitos que protagonizam e polarizam estes conflitos. Neste contexto, cita-se Marcelo Eibs Cafrune, que levanta suas considerações analisando a “estrutura de reprodução sócio-territorial”, marcada especialmente pela dificuldade de acesso à terra urbanizada, o que faz denotar a presença majoritária de “grupos sociais populares” em um dos pólos do conflito, antagonizando com o proprietário do imóvel ocupado (que pode ser o poder público ou um particular). Ainda, identifica a presença de outros sujeitos coadjuvantes como

[...] o Poder Judiciário, chamado a se manifestar por meio de ações possessórias, os Ministérios Públicos Estadual e Federal, a Defensoria Pública, a Prefeitura Municipal, o Governo do Estado, a Polícia Militar, o Conselho Tutelar, a Câmara de Vereadores, a Assembléia Legislativa, meios de comunicação, organizações não governamentais, associação de moradores, dentre outros.⁴¹

Para além deste aspecto fático e evidente, Carlos Vainer chama atenção quanto à capacidade de os conflitos contribuírem para a “construção de sujeitos coletivos no espaço público”, requalificando esta perspectiva subjetiva para uma dimensão política e simbólica dos grupos sociais que o protagonizam. Assim, explica que

[...] é a luta social, o conflito aberto o principal, senão o único caminho através do qual grupos sociais dominados constituem-se enquanto sujeitos coletivos no espaço público – isto é, enquanto sujeitos políticos. Sem conflito, não podem os grupos e classes sociais dominados gerarem identidades, projetos coletivos, práticas coletivas, AÇÃO POLÍTICA.⁴²

⁴⁰ SAULE JÚNIOR, Nelson; DI SARNO, Daniela Campos Libório. Soluções Adequadas aos Conflitos Fundiários Urbanos. **Diálogos sobre Justiça: Secretária de Reforma do Judiciário**. São Paulo/Brasília, jul 2013, pp. 26-27.

⁴¹ CAFRUNE, Marcelo E. **Mediação de conflitos fundiários: do debate teórico à construção política**. In: *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, 2010, p. 203.

⁴² VAINER, Carlos. **Visão do Movimento Social, da Universidade e do Governo Federal sobre a Prevenção e Mediação dos Conflitos Urbanos**. In Palestra proferida no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de

Observa-se, portanto, que em uma sociedade clivada pela desigualdade e pela segregação sócio-espacial há uma constante tensão entre os direitos de determinados grupos (por exemplo, acesso ao solo e moradia digna) em contraposição à demanda do capital pela apropriação do espaço urbano. Nesta crise, os conflitos fundiários invariavelmente contribuem para compor a identidade do grupo como um sujeito coletivo de atuação política no espaço urbano.

Todas estas perspectivas têm como pano de fundo o arcabouço teórico/metodológico aferido por meio da análise do processo de urbanização brasileiro, em que se evidenciam as múltiplas dimensões da *segregação – espacial, social e ambiental* – e se reconhece o contraste entre a lei e a ilegalidade no contexto urbano, como a malha político-cultural responsável por determinar a separação ou fragmentação socioespacial das cidades.

Neste contexto, João Sette Whitaker Ferreira explica que a informalidade urbana representa a expressão continente da “inadequação físico-constructiva da habitação e/ou geomorfológica/ambiental do entorno (construções precárias, terrenos em áreas de risco ou de preservação ambiental, área útil insuficiente para o número de moradores etc.)”, bem como da precariedade ou ausência de infraestrutura urbana, ou ainda da “ilegalidade da posse da terra ou do contrato de uso”.⁴³

O resultado desta equação é bastante claro: a ilegalidade, ao contribuir para exclusão socioespacial, reforça a pobreza urbana, compondo um ciclo vicioso marcado pela alternância dos papéis de causa e consequência do mesmo problema. Alfonso Iracheta Cenecorta e Martim O. Smolka descrevem de forma bastante detalhada as nuances deste processo que intitulam de “ciclo vicioso da informalidade”, explicando que

O crescimento urbano acelerado com uma preponderância de grupos de baixa renda compromete a base tributária, com sérias restrições ao orçamento alocado na urbanização de terras ocupadas por esses segmentos. A falta de terra servida fomenta o processo especulativo, resultando em mais retenção de terra no mercado, o que por sua vez aumenta os preços da terra e inevitavelmente os torna inacessíveis. Os pobres, excluídos do mercado formal (ou incapazes de a ele ter acesso), em parte pelas normas urbanas ou pelas condições prevalentes, seguem demandando terra urbanizada.

A necessidade de regularizar (prover serviços para) assentamentos ilegais existentes de forma “post-facto” reduz a capacidade de promover uma maior eficiência na alocação de investimentos públicos. Ademais, a regularização acarreta demandas onerosas sobre os já escassos recursos disponíveis. Quanto maior a perspectiva da futura regularização de assentamentos ilegais, maior é o prêmio que os proprietários

Conflitos Fundiários Urbanos. Ministério das Cidades, 2007. Disponível em <http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/textovainer.pdf>, acesso em 17.03.2015.

⁴³ FERREIRA, João Sette Whitaker. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 10-20, 2000, p. 13.

podem impor pela terra não-servida, contribuindo para a exclusão dos mais pobres. A hierarquia resultante na distribuição espacial dos serviços, com a sua acentuada subestrutura de preços da terra, adiciona um componente espacial à pobreza urbana e às iniquidades sociais.⁴⁴

Nesta perspectiva, bastante ilustrativa é a classificação apresentada por Daniela Campos Libório Di Sarno, ao analisar a composição dos “loteamentos clandestinos e irregulares, além de favelas, cortiços e ocupações de uso comum”. A autora, orientando-se pela perspectiva do “ocupante/morador”, estabelece três diferentes modalidades para estas ocupações:

a) tentativa de ter seu próprio imóvel, construído dentro de suas possibilidades (favelas e loteamentos); b) necessidade de ter um teto qualquer para se abrigar, numa situação absolutamente frágil (invasões de prédios públicos ou privados, formação de cortiços); c) por fim, a simples ocupação de um espaço qualquer para tentar garantir, ao menos, o direito de estar em algum lugar, o direito de ficar em qualquer lugar (embaixo de pontes e viadutos, em praças).⁴⁵

A presente classificação auxilia entender o desenho das tensões e conflitos que surgem no plano destas realidades. Na primeira hipótese, o empenho para se efetivar a moradia, ainda que por vias irregulares, não é correspondido pela disposição de uma infraestrutura mínima, pois o “Poder Público reluta em ofertar tais equipamentos com receio de consolidar a ilegalidade por força de sua convivência”. Na segunda hipótese, em que a ocupação ocorre no centro da cidade ou próximo a ele, ameniza-se a tensão quanto aos equipamentos urbanos de uso coletivo (posto de saúde, ônibus e rede de saneamento), todavia, potencializa-se com relação aos serviços de oferta individualizada, como água e luz. O acesso só se dá por meio de práticas ilegais (“gambiarras e gatos”). Fica também prejudicado o ingresso em creches, escolas e oportunidades de emprego, devido à irregularidade na disposição do endereço. Já no último caso, “tais pessoas estão à mercê de tudo e de todos. Lutam pelo direito de ficar. A luta pelo ter ainda não lhes alcançou”.⁴⁶

Ainda neste intuito de delinear uma tipologia dos conflitos fundiários urbanos e também bastante correlacionadas com os aspectos já descritos, pode-se apontar outra fonte de

⁴⁴ Esquemáticamente este quadro é descrito pelos autores por meio do seguinte diagrama – **ciclo vicioso da informalidade**: Urbanização da pobreza → Necessidades sociais excedendo a base tributária → Ausência de recursos públicos para financiar a provisão de serviços → Escassez de terras servidas/urbanizadas → Supervalorização de terras servidas → Preços não acessíveis → Ocupações de terra ilegais/irregulares → Custo de vida mais alto → Aumento da pobreza urbana (CENECORTA, Alfonso Iracheta; SMOLKA, Martim. O paradoxo da regularização fundiária: acesso à terra servida e pobreza urbana no México. **Cadernos do IPPUR**, v. 14, n. 1, p. 87-117, 2000, p. 99).

⁴⁵ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, SP: Editora Manole Ltda, 2004, p. 20.

⁴⁶ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, SP: Editora Manole Ltda, 2004, p. 21.

tensões – as denominadas remoções forçadas (ou despejos forçados), definidas como “a ação permanente ou temporária de remover de forma involuntária pessoas, famílias e/ou comunidades de suas moradias e/ou das terras que ocupam, sem oferecer-lhes meios apropriados de proteção legal ou de outra índole, nem permitir-lhes seu acesso a elas”.⁴⁷

Diversos são os fatores que ocasionam práticas de remoção ou despejo forçado. Dentre eles pode-se citar, por exemplo: projetos de desenvolvimento e de infraestrutura; medidas de recuperação e valorização de habitações ou terras; eventos internacionais importantes (Copa do Mundo, Jogos Olímpicos etc.); renovação do parque habitacional; reabilitação urbana ou iniciativas de embelezamento das cidades; especulação fundiária ou imobiliária desenfreada; operações de demolição de habitações insalubres; medidas de proteção ambiental etc.⁴⁸

Portanto, observa-se que as tipologias classificatórias destes conflitos sempre elegem um recorte epistemológico para qualificá-los – quanto ao objeto e sua qualificação jurídica; quanto aos sujeitos; pela dimensão espaço-tempo etc. A complexidade multidimensional do objeto sob estudo não permite outro caminho. Observou-se, nesta perspectiva, que informalidade e ilegalidade urbana tratam-se de critérios vinculados indissociavelmente à exclusão social, à segregação espacial e à insustentabilidade ambiental.

4 PERCORRENDO OS CAMINHOS METODOLÓGICOS PARA O ESTABELECIMENTO DE DIÁLOGOS EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

4.1 Quanto ao método de abordagem dos conflitos: *‘Establishing Neighbourhood Dialogue’*

A metodologia de abordagem dos conflitos fundiários urbanos que se pretende desenhar no presente ensaio, como já mencionado, assenta-se no procedimento denominado *Establishing Neighbourhood Dialogue* traçado pela Rede da União Europeia para Implementação e Execução da Legislação Ambiental (IMPEL)⁴⁹. Trata-se de um “kit de ferramentas” (*toolkit*) desenvolvido em cooperação por 18 estados membros da União Europeia – UE, a partir da coleta e avaliação de como conflitos ambientais entre empresas e

⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, de 16 de maio de 1997, n. 3.

⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A Desocupação Forçada e os Direitos Humanos. *in* **Ficha Informativa Sobre Direitos Humanos, nº 25, Rev. I**, p. 8.

⁴⁹ IMPEL – The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. **Establishing Neighbourhood Dialogue: toolkit**. Disponível em: <http://impel.eu/wp-content/uploads/2010/02/2007-01-neighbourhood-dialogue-TOOLKIT.pdf>. Acesso em 27.05.2015.

seus vizinhos podem ser resolvidos por meio de uma prática dialogada, afastando-se os tradicionais métodos adversariais de resolução de conflitos. Assim, *Neighbourhood Dialogues* consiste em

[...] processos de comunicação estruturados em longo prazo nos quais Empresas, habitantes vizinhos e autoridades competentes encontram-se pessoalmente. Seus propósitos são resolver conflitos ambientais estabelecendo um equilíbrio de seus interesses e aperfeiçoando o impacto ambiental de parques industriais.

[...structured long term communication processes in which companies, neighbours and competent authorities meet face-to-face. Their aim is to resolve environmental conflicts by balancing their interests and by improving the environmental performance of industrial sites.].⁵⁰

É, portanto, um instrumento voluntário utilizado por empresa, mas, também, eventualmente, autoridades assumem a liderança na condução e convidam as partes interessadas para a prática do diálogo. O processo é, em regra, preparado e guiado por ‘facilitadores imparciais’ (*impartial facilitators*), com o propósito de realizar três objetivos principais: a) **prevenir** – identificar conflitos na fase inicial (estado de latência) e construir relacionamentos que estarão estáveis nos períodos de crises; b) **administrar** – colaborar para identificar e manejar diferentes interesses e fontes de disputas; c) **resolver** – estabelecer eficaz comunicação para esclarecer, resolver disputas e encontrar efetivas soluções para o ambiente.

Do ponto de vista pragmático, são estabelecidos seis passos para o desenvolvimento do *Neighbourhood dialogue*. São eles:

1º) **planejamento e preparação do método de abordagem:** nesta fase se define, ainda que em caráter provisório, os pontos comuns para o diálogo, incluindo as expectativas de todas as importantes partes envolvidas. É preciso, para tanto, o claro compromisso das partes com o método, assegurando-se do engajamento da Empresa, autoridades e demais partes interessadas. Também, neste momento, deve-se escolher o ‘facilitador’ ou ‘grupo de facilitadores’ responsável pela mediação do diálogo. Todavia, estes selecionados devem ser aceitos por todas as partes envolvidas, sendo aconselhável, em alguns casos, que o facilitador seja externo ao conflito ou mesmo um profissional, para se garantir a imparcialidade no diálogo;

2º) **desenvolvimento e concepção do conceito:** aqui se elabora a forma de construção do diálogo (o método) e se estabelecem as normas de base comum aplicáveis ao desenvolvimento do diálogo, levando-se em consideração os seguintes elementos: *objetivos* – as razões para o diálogo e as expectativas de resultados; *tópico* – natureza e escopo das

⁵⁰ IMPEL – The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. **Establishing Neighbourhood Dialogue: toolkit.** Disponível em: <http://impel.eu/wp-content/uploads/2010/02/2007-01-neighbourhood-dialogue-TOOLKIT.pdf>. Acesso em 27.05.2015, p. 5.

questões; *participantes* – quem são os afetados, os interessados ou quem pode contribuir para soluções; *prazos* – quantidade de tempo disponível e necessária para esclarecer as questões e desenvolver soluções/compromissos; *orçamento* – disponibilidade das fontes;

3º) **iniciando *Neighbourhood dialogue***: neste momento dão-se os passos para o início do diálogo, enviando os convites e fazendo os preparativos para o primeiro encontro. Para tanto é necessário a eleição de um método que encoraje o envolvimento das partes, construa a confiança e o foco nos interesses comuns e, se necessário, promova o empoderamento das partes desfavorecidas, rompendo as diferenças de poder e de *status*;

4º) **fazendo progresso**: esta etapa baseia-se no pressuposto de que o fornecimento de informações abertas e compreensíveis é o fator chave para o sucesso nos processos de diálogos em conflitos. Todos os participantes devem comunicar suas preocupações e apresentar suas posições e interesses. Após todos os interesses serem analisados, as bases conjuntas de discussões podem ser estabilizadas. O passo seguinte é a construção de um acordo coparticipativo, em que todos os participantes tenham a mesma influência como tomadores de decisão. De fato, um acordo coparticipativo torna-se uma opção sensata quando os participantes encontram-se em mútua dependência e nenhuma das partes pode impor sua posição sem o consentimento dos demais.

5º) **obtendo resultados e celebrando o sucesso**: os resultados e realizações do processo de diálogo de conflitos devem ser reconhecidos e comunicados. O estabelecimento de diálogos trata-se de um mútuo processo de aprendizado que envolve novas experiências para todos os participantes. Assim, não é importante apenas documentar os resultados e apoiar a implementação das medidas acordadas, é necessário também celebrar o sucesso em conjunto e em público, para que se demonstre que melhorias concretas podem ser alcançadas por meio de práticas dialogadas.

6º) **manutenção do bom relacionamento**: geralmente os diferentes interesses entre as partes envolvidas no processo de diálogos não permanecem perpetuamente estáveis, ou eles são limitados pelo tempo, ou são parciais, ou as partes até concordam em discordar. Assim, os participantes no diálogo aprendem a encontrar compromissos viáveis e realistas e a resolver interesses opostos em um processo que requer o diálogo contínuo e permanente.

No presente ensaio está se sugerindo que os conflitos fundiários urbanos sejam tratados a partir das diretrizes deste método de resolução, seguindo-se os seis passos anteriormente apresentados. Todavia, restam algumas questões que precisam ser equacionadas para melhor adaptação do método. Quem deve participar do processo de diálogo nestes

conflitos? Qual o papel das autoridades nestes conflitos? Qual a função do facilitador neste processo de construção de diálogos?

4.2 Quem deve participar do processo de construção de diálogos em conflitos fundiários urbanos?

É evidente que os diálogos permitem a comunicação direta entre todas as partes envolvidas no conflito. Este fator é que determina a específica composição dos participantes na construção de uma solução dialogada. Assim, transportando-se tal orientação para os conflitos fundiários urbanos observa que sua classificação tipológica, estabelecida pela perspectiva do elemento subjetivo, é que determinará, a cada conflito, os sujeitos ou atores sociais que necessariamente estarão envolvidos no processo de construção dos diálogos.

Como já mencionado, estes conflitos são polarizados, em regra, de um lado pelos grupos sociais, personalizados ou não, que ocuparão o imóvel objeto do conflito e, de outro, pelo proprietário do imóvel ocupado (especificamente quanto a este último, o aspecto da qualificação jurídica do objeto da disputa também implicará a dimensão subjetiva dos envolvidos no conflito, quer se trata de um imóvel público ou privado, tombado pelo patrimônio histórico, área de preservação permanente urbana, área destinada a programas habitacionais de interesse social etc.).

Além dos sujeitos principais (ocupantes versus proprietários), outros coadjuvantes são de fundamental importância para construção diálogos nestes conflitos. Nesta perspectiva Souza estabelece um rol de sujeitos que necessariamente deve estar presente na mediação de questões relativas ao conteúdo e execução de políticas públicas, plenamente extensiva aos conflitos natureza fundiária urbana:

- a) o Ministério Público, como autêntico representante da coletividade;
- b) a Defensoria Pública, como representante das pessoas carentes, cujos interesses são prioritários em matéria de políticas públicas;
- c) todos os entes, na esfera do Poder Executivo, que detenham competência para atuar na matéria, incluindo-se notadamente agentes públicos como competência técnica na matéria, além de advogados públicos de cada ente;
- d) representantes do Poder Legislativo, tendo em vista possíveis repercussões orçamentárias e eventuais necessidades de alterações normativas, inclusive em razão de possíveis inconstitucionalidades por ação ou omissão;
- e) entidades representativas de setores afetados pelas políticas públicas;
- f) representantes de titulares de direitos individuais homogêneos envolvidos no conflito;
- g) entes privados que tenham responsabilidades relacionadas ao conflito;
- h)

instituições acadêmicas e de pesquisa que detenham notório conhecimento sobre a matéria envolvida no litígio.⁵¹

Assim, é preciso avaliar quem *é* ou *pode ser* afetado, direta ou indiretamente, pelo conflito, quem tem a necessidade de, publicamente, manifestar um posicionamento quanto ao conflito, quem detém o conhecimento e os recursos que devem ser aplicados no conflito, quem exerce influência em pessoas ou decisões sobre o conflito. Nestes pontos, a identificação de uma(s) pessoa(s) chave (key persons) entre as autoridades locais ou grupo social afetado pode ser muito importante para dimensionar e indicar todas as partes interessadas no conflito.

Em suma, é importante discernir corretamente os efetivos representantes que irão compor a construção do diálogo no específico conflito e identificar a(s) pessoa(s) chave que tenha(m) o apoio do outros e que esteja(m) disposta(s) a cooperar. É preciso avaliar sempre o histórico das pessoas, questionar se se trata de uma manifestação isolada ou um grupo organizado (ainda que desprovido de personalidade jurídica); verificar o grau de representatividade, se informal ou mandatário – se é efetivamente um porta-voz eleito pelos membros do grupo.

Finalmente, cumpre advertir que, muito embora na maioria dos casos os conflitos encontrem-se polarizados, os interesses e expectativas das partes conflitantes podem não ser os mesmos. Grupos sociais podem se tornar vulneráveis quando seus interesses e pontos de vista são antagônicos. É preciso evitar a simplificação de interesses complexos, que em regra permeiam os conflitos fundiários urbanos. Discussões em um amplo círculo, com a composição de múltiplos agentes (como anteriormente relacionado), ajudam a romper o enrijecimento de posições bilaterais confrontantes, abrindo oportunidades para um leque de tópicos mais frutíferos. A alta qualidade dos debates cria perspectivas diferenciadas para todos os envolvidos, viabilizando que as questões sejam ponderadas mais objetivamente.

4.3 Qual o papel das autoridades na construção de diálogos em conflitos fundiários urbanos?

Autoridades representam um importante papel no processo de construção de diálogos em conflitos fundiários urbanos. Entes como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Executivo (federal, estadual e municipal) e entidades representativas, tem a responsabilidade de tutelar o interesse público garantindo a efetivação

⁵¹ SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de Conflitos Coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 123.

de normas que urbanísticas voltadas à concretização do Direito à Cidade (em especial as garantias constitucionais e infraconstitucionais que asseguram o direito à moradia adequada, a função social da propriedade e da cidade).

Assim, em alguns casos, as autoridades deveriam avocar a liderança na iniciativa de estabelecer diálogos entre as partes conflitantes, assumindo assim o papel de verdadeiro facilitador na construção de soluções não adversariais em conflitos fundiários urbanos. Para tanto, devem as autoridades incentivar a comunicação direta, mediar os diálogos entre as partes conflitantes, iniciar a cooperação e a parceria entre os mediados para construção da solução co-participativa, usar de metodologias e instrumentos para alcançar o ajustamento e a resolução do conflito em um curto período de tempo.

De fato, a condução do processo de diálogos pelas autoridades pode produzir debates e resultados de alta qualidade, constituídos com base em pareceres de especialistas (técnicos e jurídicos do Estado) disponíveis para todas as partes envolvidas e, por consequência, assegura-se maior equidade no ajustamento dos conflitos. Só os processos de diálogos podem construir decisões em que há ganhadores e ganhadores (win-win solution), evitando a necessidade de uma decisão judicial, assombrada pela incerteza na interpretação da norma jurídica. Se todas as partes envolvidas no conflito estão dispostas à resolução não adversarial, tem-se a redução do tempo, dos custos e dos riscos para todos os envolvidos.

4.4 Qual a função do facilitador neste processo de construção de diálogos?

A construção de diálogos em conflitos requer a figura do facilitador, cuja função consiste em preparar, estruturar e liderar os encontros das partes conflitantes, assegurando o progresso do processo de comunicação. Em casos complexos como os conflitos fundiários urbanos, marcados pela presença de múltiplos agentes, um grupo de facilitadores seria mais apropriado para o desenvolvimento deste papel.

Todavia, a decisão quanto a *quem* ou *qual grupo de pessoas* deve exercer a função de facilitadores deve ser tomada logo no início do processo de construção de diálogos. Isto permite ao facilitador participar do desenvolvimento e concepção do conceito, ou seja, da forma de construção do diálogo (método), estabelecendo as normas de base comum, apontando objetivos, tópicos, participantes, prazo etc. Esta decisão contribui especialmente para aceitação do facilitador pelos futuros participantes e estreitamento dos laços de confiança em sua conduta.

Para cumprir sua missão como moderador, conduzindo a discussão, o facilitador deve agir com imparcialidade, assistindo as partes para que elas próprias apontem seus objetivos no processo de construção de diálogos. Assim, não deve o facilitador avaliar ou julgar a discussão, nem contribuir com suas próprias idéias. Cumprida a ele encorajar os participantes a encontrar o mútuo entendimento; a divisão de responsabilidades e habilitar os participantes a construir decisões que resultem em um ajustamento sustentável do conflito.

Um requisito fundamental do processo de construção de diálogos é que a escolha do facilitador ou grupo de facilitadores deve ser aceita por unanimidade pelas partes. Neste contexto, pode-se distinguir três classes de facilitadores: internos, externos e profissionais.

O primeiro é representante de uma das partes envolvidas no conflito, mas isto pode ser bastante problemático, especialmente no início dos diálogos. Todavia, é possível que este ganhe credibilidade e aceitação das partes se a condução dos diálogos se der de forma transparente e justa. Já o facilitador externo (*a third party facilitator*) não possui vínculos com as partes envolvidas, o que evita a confusão de papel na resolução do conflito. Trata-se de figura imparcial ao conflito, que goza de bastante credibilidade na comunidade e, portanto, de melhor aceitação na condução do processo de diálogos. Por último, o facilitador profissional, refere-se à pessoa ou instituição especializada na resolução não adversarial de conflitos. Assim tratam-se de profissionais com formação e treinamento específico para analisar a situação, consultar as partes e gerenciar o processo de construção de diálogos.

Sob a perspectiva do método a ser utilizado pelo facilitador (interno, externo ou profissional) recomenda-se que este seja traçado a partir das necessidades específicas do processo de construção de diálogos (*Tailor the design of the neighbourhood to specific needs*). Não existe um único modelo de resolução que seja considerado infalível, o processo de construção de diálogos deve ser traçado caso a caso, levando-se em consideração os participantes, a complexidade das questões, as limitações de tempo e recursos, enfim as necessidades e expectativas das partes envolvidas.

Assim, considerando a complexidade das questões que envolvem os conflitos fundiários urbanos, recomenda-se que seu processo de ajustamento seja conduzido por facilitador profissional ou entidades especializadas na resolução destes conflitos, preocupando-se, primordialmente, com a promoção de diálogos entre as partes afetadas, instituições e órgão públicos das três esferas da federação, bem como entidades da sociedade civil vinculadas ao tema, com objetivo de alcançar acordos sustentáveis, garantindo o direito à moradia e impedindo a violação dos direitos humanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem dos conflitos fundiários urbanos que eclodem no seio da cidade cindida em duas – formal e informal – importa em reconhecer a necessidade de se estabelecer instrumentos capazes de construir diálogos entre o sistema jurídico oficial e não oficial (admitindo-se o *pluralismo jurídico*); entre os atores estatais ou entes institucionalizados e grupos excluídos ou juridicamente despersonalizados. É necessário romper com o bloqueio político/ideológico que aliena ou exclui a cidade informal e conseqüentemente impede seu coprotagonismo na transformação dos conflitos fundiários urbanos.

Indaga-se como o modelo tradicional de solução de conflitos (adversarial) pode contribuir para restabelecer a unidade na cidade cindida. Como os excluídos pelas diversas dimensões da segregação – espacial, social, ambiental – se reconhecerão com componentes integrantes da ordem jurídica estatal? É imprescindível que o modelo de abordagem dos conflitos fundiários urbanos estabeleça um diálogo entre a ordem jurídica “oficial” e “não-oficial”, construa pontos de interseção neste universo jurídico plural. Isto só será possível quando os habitantes da cidade informal forem coparticipantes da construção de decisões que incidam diretamente em seus conflitos.

Assim, acredita-se que o método descrito no presente ensaio se apresenta como uma alternativa viável para o envolvimento e aperfeiçoamento da participação das partes no processo de ajustamento de conflitos. A aplicação do *Neighbourhood Dialogue* aos conflitos fundiários urbanos implica em transportar técnicas e habilidades comunicativas que se conjugam a outras práticas não adversariais, como a mediação, facilitação e a negociação. Todos estes instrumentos podem ser agregados ao processo de construção de diálogos, ou mesmo usados de forma combinada (*multidoor settlement system*). Serão o perfil e as características tipológicas do conflito que estabelecerão o método ou métodos mais adequados às necessidades do caso e isto assegurará uma maior probabilidade de sucesso no processo de construção de diálogos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Caderno de Monitoramento do PPA 2012-2015: retrato das políticas sociais na PNAD 2012**. Brasília, junho de 2014.

CAFRUNE, Marcelo E. **Mediação de conflitos fundiários: do debate teórico à construção política.** In: *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, 2010.

CENECORTA, Alfonso Iracheta; SMOLKA, Martim. O paradoxo da regularização fundiária: acesso à terra servida e pobreza urbana no México. **Cadernos do IPPUR**, v. 14, n. 1, p. 87-117, 2000.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico.** Barueri, SP: Editora Manole Ltda, 2004.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Oculum Ensaio**, n. 4, 2012.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 10-20, 2000.

FISHER, Roger; URY, William L.; PATTON, Bruce. **Getting to yes: Negotiating agreement without giving in.** Penguin, 2011, preface to the Third Edition.

GUSTIN, Miracy BS. Resgate dos direitos humanos em situações adversas de países periféricos. **Artigo disponível em** < <http://www.elocidadania.org.br/Gustin.pdf> >. **Acesso em**, v. 21, 2005.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014, p. 47.

HARVEY, David et al. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

HEIM, Bruno Barbosas. Por uma nova *práxis* de proteção do Direito Humano à moradia: a experiência do Estado da Bahia na mediação de conflitos fundiários urbanos. **Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento.** Disponível em fonte: <http://www.nepe.ufsc.br/control/artigos/artigo57>.

IMPEL – The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. **Establishing Neighbourhood Dialogue: toolkit.** Disponível em: <http://impel.eu/wp-content/uploads/2010/02/2007-01-neighbourhood-dialogue-TOOLKIT.pdf>. Acesso em 27.05.2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010: Aglomerados subnormais – primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2010.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: IPEA, setembro de 2007.

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. A Desocupação Forçada e os Direitos Humanos. *in* **Ficha Informativa Sobre Direitos Humanos, nº 25, Rev. I**.

ROLNIK, Raquel. **Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção**. Disponível em http://nute.ufsc.br/moodle/biblioteca_virtual/admin/files/regulacao_urbanistica.rtf. Acesso em 24.02.2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson; DI SARNO, Daniela Campos Libório. Soluções Adequadas aos Conflitos Fundiários Urbanos. **Diálogos sobre Justiça: Secretária de Reforma do Judiciário**. São Paulo/Brasília, jul 2013.

SCHNITMAN, Dora Fried. Novos Paradigmas na Resolução de Conflitos. *In* SCHNITMAN, Dora Fried et al. **Novos paradigmas em mediação**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de Conflitos Coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

United Nations Human Rights Council – HRC (2012), **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (Raquel Rolnik)**, in Asamblea General, 22º período de sesiones. A/HRC/22/46.

United Nations Human Settlements Programme – UN-Habitat (2011). **Losing Your Home: Assessing the Impact of Eviction**.

VAINER, Carlos. **Visão do Movimento Social, da Universidade e do Governo Federal sobre a Prevenção e Mediação dos Conflitos Urbanos**. In Palestra proferida no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Ministério das Cidades, 2007. Disponível em <http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/textovainer.pdf>.

THE CONSTRUCTION OF DIALOGUES IN URBAN LAND CONFLICTS

ABSTRACT

The objective of this article is to outline traits that collaborate with the construction of a non-adversarial methodology of "resolution" of urban land conflicts. Thus, it is intended to evaluate the possibility of applying to urban land national conflicts the resolution system based on the dialogue between the parties involved in the dispute. This method, called *Establishing Neighborhood Dialogue*, was developed and implemented by the European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL Network), for conflicts between businesses and their neighborhood, regarding environmental impacts arising from productive activity. However, typological considerations and perspectives will previously be presented concerning urban land conflicts, so that from the traces and voices of these conflicts, the set of strategies for building dialogues can be analyzed.

Keywords: Urban land conflicts. Typologies. Construction of dialogues.