



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS**

### **Autores:**

Jorge Lucien Munchen Martins - Presidência da República - [jmunchen@gmail.com](mailto:jmunchen@gmail.com)  
Benny Schavsberg - Universidade de Brasília - [benny@unb.br](mailto:benny@unb.br)

### **Resumo:**

Este trabalho pretende, como enfoque teórico-conceitual, algumas definições e conceitos acerca da temática dos conflitos urbanos. A segregação é decorrente do mapa da desigualdade territorial e, grosso modo, é o foco de conflitos. No Brasil, os conflitos fundiários urbanos seguem sendo um tema isolado e invisível nas políticas governamentais. A Resolução Recomendada nº 87 de 08/12/2009 do Conselho das Cidades é o principal normativo legal que norteia as atividades de mediação e prevenção de conflitos fundiários urbanos. As políticas públicas e os normativos legais tratam os conflitos urbanos pelo viés dos direitos humanos, onde prevalecem os conceitos de direito à moradia e direito à cidade. As legislações, em todas as esferas, desde a internacional até as locais, preconizam a não violação de direitos fundamentais, inclusive em situações extremas como nos casos de reintegração de posse.

# CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

## INTRODUÇÃO

Os conflitos fundiários decorrentes do acesso à terra são inerentes à história da ocupação do território do Brasil. Pode-se dizer que os conflitos existem desde o período Colonial: no contexto rural e escravocrata, tendo como marco legal a Lei de Terras de 1851, marcando o alijamento da população negra e dos recém-chegados imigrantes ao acesso à terra, tanto para sua fixação como morada quanto para suas atividades produtivas.

A terra urbana, assim como a terra rural, sempre ocupou lugar central em nossa sociedade. Os poderes social, econômico e político sempre estiveram associados à detenção de patrimônio, seja sob a forma de escravos, seja sob a forma de terras ou imóveis: é o chamado patrimonialismo. Na conjuntura contemporânea, o patrimonialismo ainda se faz presente, sobretudo quando se trata de propriedade urbana. Outro aspecto do patrimonialismo se refere também à privatização da máquina de Estado, que é tratado como coisa pessoal, utilizando-se de recursos financeiros e burocráticos em benefícios privados. O patrimonialismo está ligado à desigualdade social histórica, notável e persistente, que nas palavras de Maricato marca cada poro da vida no Brasil. (MARICATO, 2015, p. 27).

As cidades brasileiras são constantemente marcadas pela concentração da terra e consequente exclusão dos segmentos mais vulneráveis da sociedade dos benefícios do acesso à terra. A industrialização, o avanço do capital imobiliário no território das cidades, e ainda a acentuada supressão da participação popular na vida política do país, sobretudo durante a ditadura militar, concorreram na construção de espaços urbanos pautados pela lógica da fragmentação, da segregação e da exclusão, criando uma situação de fragilidade diante da segurança da posse, principalmente por parte das populações de baixa renda.

Percebe-se, com isso, que a invasão de terras urbanas no Brasil, conforme destaca Ermínia Maricato (2000, p. 152), “é parte intrínseca do processo de urbanização [...]. Ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais”. Reforça esta tese o fato de que a formação dos centros urbanos no Brasil está ligada diretamente ao fenômeno das invasões, uma vez que 89,4% do déficit habitacional no Brasil – equivalente a 4.616 milhões de domicílios – estão concentrados nas famílias com renda de até 3 salários mínimos (BRASIL, 2009a).

Os conflitos urbanos decorrentes destas ocupações – invasões<sup>1</sup> - encontram suas raízes em problemas históricos, entre os quais podem-se destacar: a opção de urbanização pautada pela privatização do acesso a terra; a ausência de políticas públicas adequadas para prover habitação de interesse social; e a opção por um modelo de desenvolvimento urbano desigual e excludente, onde:

“A situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nomeio daqueles que vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena”. (ROLNIK, 2007, p. 277).

Este trabalho pretende apresentar, como enfoque teórico-conceitual, algumas definições e conceitos acerca da temática dos conflitos urbanos. O estado da arte das políticas públicas e os normativos legais que tratam deste tema. A segregação é decorrente do mapa da desigualdade territorial e, grosso modo, é o foco de conflitos. Aqui se apresentam alguns conceitos sobre o tema da segregação, como referência para compreensão das dinâmicas sociais que geram tensões sociais, destacando-se ainda algumas teorias que explicam esses processos segregatórios.

## CONFLITO COMO CONCEITO SOCIOLÓGICO

A *'teoria do conflito social'* foi desenvolvida pelo filósofo político Karl Marx, tem sua origem na dialética entre o materialismo (capitalista) e a luta de classes. Propõe que os sistemas sociais são essencialmente divididos em dois lados ou grupos sociais, a classe dominante e a classe trabalhadora, e o conflito que esses dois grupos estarão em constante conflito dadas as suas naturezas inerentes. A razão para o conflito, na visão de Marx, é a divisão quase atemporal da sociedade pela riqueza e poder. A classe dominante, em última análise, controla as instituições legais e políticas, bem como o poder de fabricação e produção.

O pensamento marxista foi uma das primeiras elaborações a explicitar os conflitos como elemento cerne na análise do novo modelo de organização social, baseado na reorganização do meio urbano, pautado pelas necessidades do desenvolvimento industrial. Na conjuntura da sociedade industrial do século XIX, os conflitos estavam relacionados às relações de produção, e aos conflitos em torno da luta de classes.

Em sua paradigmática obra *'As classes e seus conflitos na sociedade industrial'*, de 1957, o sociólogo alemão Ralf Dahrendorf critica a teoria de classes em Marx, que

---

<sup>1</sup> Importante destacar aqui as diferenças entre as expressões invasão e ocupação: a partir da década de 1980, os movimentos de luta por bairros e favelas, no intuito de padronizar o debate político a nível nacional, passaram a defender a substituição da expressão invasão (por entenderem ser um termo pejorativo utilizado para criminalizar o movimento) por ocupação. Além de evidenciar a função social da propriedade a partir do seguinte discurso: só se invade o que já é utilizado, logo só se ocupa o que está vazio, desprovido de uso, de função social.

considerava o conflito social tão somente no âmbito do antagonismo proletariado e burguesia. Para o sociólogo alemão, na sociedade pós-capitalista o modelo de classes passa a significar “grupos de conflito gerados pela distribuição diferenciada de autoridade em associações imperativamente coordenadas” (DAHRENDORF, 1982, p, 183). O autor define ainda que, o conflito passaria a basear-se “[...] na desigualdade social fundamental da autoridade, que pode ser mitigada por seu caráter racional, mas que permeia a estrutura de todas as sociedades industriais e proporciona o determinante e a substância da maioria dos conflitos e choques (DAHRENDORF, 1982, p, 73). Entretanto, sua abordagem é deveras eurocêntrica ocidental, limitada à observação da sociedade industrial no período do *welfare state*, entre as décadas de 1960 e 1970.

O pensamento marxista ganha releitura através do sociólogo francês Louis Althusser, em sua obra ‘Aparelhos ideológicos do Estado’, de 1971. O sociólogo francês utiliza a metáfora da “topografia do edifício”, onde traça um paralelo entre a base e a superestrutura, na qual a “autonomia relativa” da superestrutura estaria condicionada à determinação da base. A partir desta autonomia, o sociólogo concebe os “aparelhos ideológicos do estado”, cuja função é a reprodução do sistema em seu conjunto. Nesta perspectiva, Althusser propõe a revisão da teoria marxista, distinguindo entre “poder de estado e aparelho de estado”:

“Para fazer avançar a teoria do Estado é indispensável ter em conta não somente a distinção entre poder de Estado e aparelho de Estado, mas também outra realidade que se manifesta junto ao aparelho repressivo do Estado, mas que não se confunde com ele. Chamaremos esta realidade pelo seu conceito: os aparelhos ideológicos do Estado”. (ALTHUSSER, 2001).

Althusser (1982, p. 69) diferencia então os “aparelhos repressivos do Estado”, que operam através da violência estrutural para garantir a dominação de classe, dos aparelhos ideológicos de Estado. A garantia desta dominação, segundo o autor, funciona através da “ideologia”.

## CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

O atual cenário brasileiro urbano é marcado pela distribuição desigual de terras e falta de acesso à moradia pela parcela economicamente vulnerável da sociedade, o que resulta na ocupação irregular de terras por comunidades que apenas possuem a posse sobre estes imóveis. Neste cenário geram-se as disputas sociais, que originam os conflitos.

Desta feita é possível entender o conflito fundiário urbano como uma situação em que o sujeito dotado de legalidade sobre o imóvel (proprietário) o reivindica em face de outro com exercício da posse do mesmo (possuidor), que geralmente trata-se de uma coletividade em situação de hipossuficiência e vulnerabilidade jurídica e econômica.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) é um marco referencial para todo o país de como gerir o território urbano, estabelecendo 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. Seu principal fundamento é o regulamento do conceito da **Função Social da Propriedade**, como está claro no Art. 2º, ao dispor que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Verifica-se um tratamento muito claro no sentido de diferenciar, nesta norma, os princípios e as diretrizes gerais da política urbana.

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. 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.

Por seu turno, 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, da Constituição Federal. É indiscutível que o direito de propriedade está condicionado ao atendimento da sua função social, por disposição do inciso XXIII deste mesmo artigo. Esta disposição constitucional revela que o direito à propriedade, tido por muito tempo como um direito subjetivo individual na concepção civilista, encontra-se transformado pelo aspecto condicionante do interesse social.

O Direito à moradia é um direito humano fundamental, reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>2</sup> aceito e aplicável em todas as partes do mundo, como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas. Em 2015 a ONU definiu os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>3</sup>. Trata-se de uma nova agenda de ação até 2030, fruto do trabalho conjunto de governos e cidadãos de todo o mundo para criar um novo modelo global para acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar de todos, proteger o ambiente e combater as alterações climáticas. O Objetivo 11 trata da moradia: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

No âmbito da legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988 insere a moradia como um direito social, expresso no Art. 6º, e foi inserido na Carta Magna por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000. O Estatuto da Cidade define este direito como uma diretriz para o cumprimento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme disposto no Inciso I do Art. 2º:

“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” (BRASIL, 2001).

---

<sup>2</sup> Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, o direito à moradia adequada passou a incorporar o rol dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente como universais. Depois da Declaração, tratados internacionais determinaram que os Estados têm a obrigação de promover e proteger este direito. É importante especialmente o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que em seu artigo 11 dispõe que toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado para si e sua família, inclusive à moradia adequada, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida.

<sup>3</sup> Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) consistem em 17 Objetivos e 169 Metas que englobam diferentes temas de relevância mundial, principalmente no que tange às questões sociais, ambientais, políticas e econômicas. Esses aspectos compreendem diferentes temáticas que dissertam desde a erradicação da fome, a busca da igualdade entre homens e mulheres, a preservação da natureza e desenvolvimento econômico de forma igualitário e distributivo entre os países e os indivíduos, além de questões ambientais e de paz, justiça e equidade

Na visão de Lefebvre (1991), as cidades devem ser espaços sociais que possibilitem aos que nelas habitam “condições e oportunidades equitativas” de acesso a bens públicos e serviços. Compreende-se, assim, que o direito à cidade diz respeito ao acesso de todos ao espaço urbano e à possibilidade de concretização de outras garantias fundamentais, independentemente de classe socioeconômica.

Raquel Rolnik (2017) traz um importante esclarecimento ao dizer que a nomenclatura correta deste direito não é o “direito à moradia”, e sim “direito fundamental à moradia adequada como condição da dignidade humana”. O direito à moradia adequada não se limita à própria casa, ou seja, não se refere apenas a um teto e quadro paredes. A moradia deve ser entendida de forma ampla, levando-se em conta, por exemplo, aspectos culturais do local onde se encontra e da comunidade que habita. Em muitos casos, o conceito de moradia adequada engloba o território, o acesso aos rios ou ao mar. Moradia não pode ser entendida como um produto imobiliário, e nem ser assunto para a construção civil, conforme alerta Rolnik.

O Estatuto da Cidade assegurou o direito a cidades sustentáveis, definido em seu Art. 2º, inciso I 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”. Coloca-se como fundamento deste marco jurídico a função social da propriedade e da cidade princípio balizar para efetivar-se o direito à cidade por meio de todos os instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários constantes na lei.

As mudanças do quadro normativo e das políticas urbanas no último período representam profunda transformação da sociedade, buscando assegurar direitos, reduzir as desigualdades e levar cidadania a todos os brasileiros. Enfim, construir o edifício chamado direito à cidade. Pensar no direito à cidade é pensar em formas para que o uso da cidade se dê de maneira pública e coletiva. Trata-se de pensar a cidade planejada, produzida e reproduzida a partir de todos e para todos, como espaço essencial para a edificação da cidadania e o convívio das diferenças e da sociabilidade; para a realização, pois, da paz e da harmonia entre pessoas e povos.

A Resolução nº 87, do Conselho das Cidades<sup>4</sup>, o principal normativo federal de referência aos conflitos fundiários urbanos, define alguns termos importantes:

- **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 vinculadas ao tema, que buscam a garantia do direito à moradia digna e adequada, e impeça a violação dos direitos humanos.

---

<sup>4</sup> 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.

A mediação de um conflito fundiário urbano é uma solução adequada para os conflitos fundiários urbanos. Nesse sentido, essa mediação deverá garantir, antes de tudo, a participação e a voz para os indivíduos e comunidades afetados, e a presença de todos os envolvidos no conflito. Além disso, no caso de uma mediação pública, a Resolução Recomendada nº 87/2009 do Conselho das Cidades descreve como princípios a) a Criação de espaços públicos de mediação dos conflitos e; b) criação de sistemas públicos estaduais de ouvidorias de direitos humanos.

Na maioria das vezes, os conflitos fundiários urbanos são causados por uma ação judicial, como ações de reintegração de posse, ações de despejo ou medidas judiciais equivalentes. Com fundamento legal no Código de Processo Civil (Lei nº 10.406/2002), seguem os principais conceitos:

- **Reintegração de posse:** é a ação onde busca-se recuperar a posse indevidamente perdida ou esbulhada àquele legítimo que tenha perdido completamente a posse sobre determinado bem – móvel ou imóvel. (Arts. 560 a 566);
  - **Manutenção de posse:** é a ação destinada à conservação da posse do bem – móvel ou imóvel – do legítimo possuidor, protegendo-o da turbação. (Arts. 560 a 566);
  - **Turbação:** é todo o fato ou ato impeditivo do livre exercício da posse de um bem pelo seu legítimo possuidor, provocado por um terceiro, sem contudo, causar o efeito da perda. O fato ou o ato impeditivo pode se dar violenta ou clandestinamente. (Art. 1.210). Ação Cabível: Ação de Manutenção de Posse;
  - **Esbulho:** é a retirada do legítimo possuidor de um bem, por ato de terceiro, por meio de violência, clandestinidade ou precariedade, ensejando na perda do direito da posse do bem. (Art. 1.210). Ação Cabível: Ação de Reintegração de Posse.
  - **Interdito proibitório:** é uma ação de natureza preventiva, cabível quando o possuidor tem o receio justificado e iminente de que poderá ter seu bem turbado ou esbulhado por terceiro. (Arts. 567 e 568);
  - **Imissão de posse:** segundo o Superior Tribunal Federal (STF)<sup>5</sup>, é o “Ato pelo qual, por ordem judicial, o proprietário ingressa na posse de imóvel a que se tem direito e da qual foi injustamente alijado”; em outras palavras, é o ato judicial que tem o intuito de conferir posse a quem ainda não tem, em que pese faça jus, e da qual está privado. Dessa forma, é importante salientar que a imissão de posse não pode ser confundida com a reintegração de posse, uma vez que a imissão é cabível apenas para quem nunca teve a posse, já a reintegração é cabível para reaver a posse de quem já a possuiu. Portanto, a ação de imissão de posse é considerada uma ação não possessória, justamente por se tratar de conferir posse a quem nunca a teve. Vale lembrar também que, em se tratando de coisas móveis, o ato cabível é o de busca e apreensão.

Importante ainda algumas considerações, inerentes aos processos de reintegração e manutenção de posse:

- O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá agir em legítima defesa para manter-se ou restituir-se, mediante sua própria força, não podendo ir além do indispensável para à manutenção, ou restituição da posse, como disposto no art. 1.210, § 1º, do Código Civil;
- Posse não é o mesmo de propriedade.

---

<sup>5</sup> Glossário jurídico do STF.



O 'Manual de Procedimentos: Prevenção e soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos'<sup>6</sup> elaborado pela Secretaria de Reforma do Judiciário apresenta algumas orientações aos juízes e magistrados, que contemplam a questão dos conflitos fundiários coletivos no sentido de possibilitar a efetivação de direitos já consagrados nos normativos internacionais de direitos humanos e na ordem jurídica urbanística brasileira, tendo como base o direito à cidade e à moradia e a prevalência dos direitos humanos. As orientações seriam as seguintes:

- Garantir o Devido Processo Legal, do contraditório e da ampla defesa – oportunizar para os indivíduos e comunidades atingidos por um processo judicial de remoção a apresentação de defesa jurídica com o auxílio de um advogado ou Defensor Público para se evitar os despejos liminares sem a ouvida da parte contrária e sem direito à defesa;

- Realizar audiência prévia - a obrigatoriedade de realização de audiência de justificação prévia ou de tentativa de conciliação visa a assegurar o contraditório e a ampla defesa, 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;

- Efetuar Inspeção Judicial na área conflitada com a finalidade do Magistrado conhecer a realidade da posse dos indivíduos e comunidades afetadas por uma medida de reintegração de posse ou medida judicial equivalente;

- Requisitar informações para todos os órgãos públicos relacionados ao imóvel objeto da medida judicial com o objetivo de colher informações ao processo sobre o cumprimento da função social da propriedade.

Quando se trata de conflitos fundiários onde incidem ações de reintegração de posse ou medidas judiciais equivalentes, outro princípio importante que deve ser considerado nas decisões é o Princípio do Não Retrocesso Social. Este princípio 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 - PIDESC<sup>7</sup>, no qual o Brasil é signatário, estabelece no seu 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 reconhecidas 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.

Este dispositivo da norma internacional, aplicada aos casos de conflitos fundiários urbanos, que as famílias afetadas não podem restar menos protegidas e com menos direitos do que já gozavam anteriormente à situação do conflito. Entretanto, na prática, o que se vê é justamente o contrário, já que, quando um conflito fundiário é enfrentado – sobretudo sem procedimentos

<sup>6</sup> Secretaria de Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça: Pesquisa sobre soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos, em parceria com o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Pólis, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e o Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, 2013

<sup>7</sup> Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC.



adequados de negociação ou 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.

Observa-se que, quando a situação do conflito fundiário urbano se concretiza, o procedimento mais comum que vem sendo adotado são os despejos forçados. A remoção forçada da população ocupante ocorre muitas vezes com força policial agindo de maneira truculenta e com desrespeito aos direitos humanos básicos.

O conceito de “*forced eviction*” é tratado nos normativos internacionais, o que em tradução livre quer dizer despejos forçados. Os mesmos normativos atestam a prática dos despejos como sendo uma grave violação aos direitos humanos. A Resolução nº 2004/2841 do Conselho de Direitos Humanos da ONU 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. Por seu turno, a ONU reforça este entendimento no Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que trata do direito à moradia adequada e de despejo forçado, onde o 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”.

Desde o ponto de vista do mesmo Comentário Geral nº 7, os despejos se definem como:

“A remoção permanente ou temporária de pessoas, famílias e/ou comunidades de suas moradias e/ou das terras que ocupam, contra a sua vontade e sem oferecer-lhes meios apropriados de proteção legal ou de outra índole nem permitir-lhes seu acesso a elas. Entretanto, a proibição de despejos forçados não se aplica àqueles efetuados legalmente e em acordo com as disposições dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos”.

Despejos forçados e remoções podem ter diferentes causas. Seus efeitos são profundos, em especial porque muitas vezes são acompanhadas de brutalidade e violência, ou resultam em indivíduos e famílias desabrigados ou sem acesso aos meios para sua sobrevivência. Essas operações resultam em traumas de longo prazo e têm impacto sobre vários outros direitos humanos, como o direito à integridade física, à alimentação e à saúde.

A Relatoria Especial da ONU para moradia adequada elaborou o manual ‘Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções’<sup>8</sup>, trazendo orientações a uma série de atores sociais envolvidos em remoções de comunidades. Este documento oficial traz a definição de remoção forçada, adotada pela ONU:

“Remoção forçada pode ser definida como a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou terras que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção dos direitos dos envolvidos e a busca de soluções apropriadas”.

---

<sup>8</sup> Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada, sintetiza o que as normas internacionais determinam sobre remoções involuntárias decorrentes de projetos públicos e privados de infraestrutura e urbanização.

As remoções devem se dar de maneira segura, digna, assegurando o devido processo legal e as removendo para locais razoáveis. Pontos que não podem ocorrer quando do despejo:

- Fazer uso da violência;
- Ser realizada de forma discriminatória;
- Resultar em pessoas ou famílias desabrigadas;
- Usar demolição de casas como retaliação ou ameaça contra a população;
- Destruir os bens das famílias.

Assim, o direito à moradia digna e os princípios do não retrocesso social, e da função social da propriedade e da cidade vão ser elementos formadores da solução adequada para os conflitos fundiários. Portanto, a solução dada para um conflito não pode determinar o retrocesso social de indivíduos e comunidades que podem passar de uma situação de moradores para uma situação de sem teto.

Os conflitos fundiários urbanos 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 nossas cidades e assim devem ser enfrentados.

Os conflitos fundiários são na verdade um problema de falta de moradia, de falta de regularização fundiária, de falta de direito à cidade, de exclusão social e por trás dos conflitos fundiários, podem 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 por uma remoção já que podem perder o ano letivo com esse deslocamento; violação ao direito à moradia porque podem vir a se tornar um sem teto com a remoção; violação ao direito à cidade, porque podem vir a ser reassentados em local distante dos serviços e equipamentos públicos, entre outros<sup>9</sup>.

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS

No Brasil, os conflitos fundiários urbanos seguem sendo um tema isolado e invisível nas políticas governamentais. As políticas de Estado ainda são incipientes porque não tiveram condições de criar regras de defesa das comunidades e indivíduos que são afetados por uma ação de despejo, regulando, portanto, as forças do mercado que causam esses despejos.

Por outro lado, as cidades sofrem cada vez mais o assédio do mercado imobiliário que vê no território da cidade a possibilidade de proliferar e multiplicar o capital.

“Uma crise global de insegurança da posse marca a experiência de vida de milhões de habitantes no planeta. São indivíduos e famílias que tiveram suas vidas hipotecadas ou que perderam a possibilidade de permanecer nos bairros onde viviam, em função dos *booms* de preços nos mercados internacionais [...] Além disso, milhões de pessoas foram removidas à força do local onde viviam, deslocadas por meio de usurpação de terras (*land grabbing*), e

---

<sup>9</sup> Secretaria de Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça (já citado)

em função de grandes projetos de infraestrutura e renovação urbana, desastres naturais ou conflitos armados”. (ROLNIK, 2015, p. 148)

Com isso, sofrem as comunidades pobres que são retiradas para as áreas mais distantes do centro, ou “evaporadas” da cidade, com políticas municipais de indenizações do tipo “cheque despejo” ou “bônus moradia”. (MULLER, 2010).

Este contexto levou os segmentos sociais historicamente excluídos do acesso à terra a entrarem constantemente em ação por melhorias contínuas nas áreas de habitação, saneamento, transporte, mobilidade urbana e planejamento urbano. A capacidade de mobilização, a luta política e a persistência por um projeto de política urbana voltada à garantia de direitos sociais por parte dos movimentos populares ganhou destaque, sobretudo, com a Constituição Federal de 1988, que inovou ao trazer dois capítulos acerca da Política Urbana e atrelou a propriedade urbana ao cumprimento de sua função social.

No âmbito do governo federal, o Departamento de Diálogos Sociais - DDS, da Secretaria de Articulação Social, vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República – SEGOV/PR, tem sido o principal fórum de discussão e tratamento dos conflitos fundiários urbanos, cujo objetivo é estabelecer e fomentar espaços de negociação e articulação entre os atores envolvidos, no sentido de buscar o delineamento de soluções efetivas.

Nos dias 18 e 19 de outubro de 2018 foi realizado o “Simpósio Nacional de Políticas Públicas para Tratamento de Conflitos Fundiários Urbanos”, no Palácio do Planalto em Brasília, com o objetivo de promover a discussão de alto nível sobre as políticas públicas afetas ao tema, buscando eficiência na resolução dos casos e situações de conflitos fundiários urbanos, além da formatação da institucionalização da política no âmbito federal, por meio de um debate com parceiros que atuam no campo da política urbana, fundiária, habitacional e de direitos humanos.

No Simpósio foram discutidos os seguintes temas: (i) O estado da arte dos conflitos urbanos; caracterização, tipologia e definições de conflitos; ocupações urbanas e déficit habitacional; conflitos fundiários urbanos e direitos humanos; (ii) A legislação pertinente ao tema dos conflitos: habitacional, fundiária e de direitos humanos; marcos regulatórios, normativos, protocolos para atuação em remoções e reintegrações. Direito urbanístico aplicado aos conflitos fundiários urbanos; (iii) Apresentação de experiências no tratamento de conflitos, por meio de canais de mediação e conciliação; (iv) Os programas e ações de governo, no âmbito federal, que tratam dos temas fundiário, habitacional e de direitos humanos. Resolução de conflitos em terras da União e em grandes obras de infraestrutura e seus impactos sociais.

Programas e ações de Governo podem atuar, sobremaneira, no quesito prevenção dos conflitos fundiários urbanos, tendo sido construídos e concebidos, indiretamente, para este fim. Neste sentido, alguns programas do Ministério das Cidades tais como o de regularização fundiária, de apoio à elaboração e/ou revisão dos Planos Diretores, da implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade, da destinação de imóveis da União para habitação popular, da revisão da legislação nacional sobre política urbana e o programa de prevenção de riscos, de forma articulada à política habitacional, são ações que buscam consolidar práticas de gestão participativa e o reconhecimento da segurança individual e coletiva da posse para os ocupantes das áreas urbanas passíveis de conflitos fundiários.

O Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos, do Conselho das Cidades<sup>10</sup>, foi criado por meio da Resolução nº 31, de 18 de março de 2005, com a finalidade de mapear os conflitos relativos a deslocamentos e despejos no país e identificar as tipologias do problema sugerindo soluções estruturais, e propor um processo de discussão entre os órgãos do Poder Judiciário e instituições essenciais à Justiça e o Conselho das Cidades no que tange a atuação do Judiciário em conflitos relativos aos deslocamentos e despejos de grande impacto social.

Os principais objetivos deste Grupo de Trabalho, determinados na Resolução Administrativa nº 1 do ConCidades, de 30 de agosto de 2006, eram: 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; c) construir uma metodologia de mediação, mapeamento e identificação de tipologias dos casos de conflitos fundiários urbanos, d) discutir e propor junto ao Poder Judiciário e ao Legislativo propostas de mudanças legislativas e criação de procedimentos relativos à prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos; e) acompanhar e monitorar os casos de conflitos fundiários urbanos mediante a proposição de medidas concretas para a solução dos conflitos, com prioridade para os casos coletivos e referentes a imóveis públicos e áreas de investimentos públicos. A maior contribuição deste Grupo de Trabalho foi a formulação da Resolução Recomendada nº 87/2009, que será detalhada no item 4.3. O Grupo de Trabalho do ConCidades se configura num dos principais fóruns de negociação e diálogo entre a sociedade civil, os movimentos ligados ao direito à moradia e o governo federal para o tratamento das situações de conflitos fundiários urbanos.

Outros órgãos fundamentais no tratamento dos conflitos urbanos são o Ministério dos Direitos Humanos, por meio da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, a Secretaria de Patrimônio da União – SPU, e o Ministério da Justiça - MJ.

Nos âmbitos estaduais e municipais, ainda é incipiente e recente a experiência de órgãos locais no tratamento de conflitos urbanos. Algumas experiências pontuais ou locais podem ser destacadas, tais como o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse – GAORP, do Tribunal de Justiça de São Paulo<sup>11</sup>. O GAORP foi instituído pela Portaria nº 9.102/2014, e tem como atribuição

o acompanhamento das ordens judiciais de reintegração de posse caracterizadas como de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado e outras circunstâncias a serem ponderadas, servindo como espaço interinstitucional de produção de soluções consensuais e/ou menos onerosa possível às partes envolvidas, com efetivo apoio a estas oferecido, bem como ao magistrado responsável pelo respectivo processo, em tudo o que for necessário.

O Governo do Estado de Minas Gerais criou a ‘Mesa de Diálogos e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais’ e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários. Foi instituída em 2015, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag. O objetivo desta Mesa de Diálogos é prevenir, mediar e solucionar, de forma justa e

---

<sup>10</sup> O Conselho das Cidades é órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades. Atualmente, o ConCidades é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição inclui, ainda, 09 observadores representantes dos governos estaduais, que possuem Conselhos das Cidades, em sua respectiva unidade da Federação.

<sup>11</sup> O Tribunal de Justiça de São Paulo levantou que, somente na capital paulista, foram abertas cerca de 100 mil ações de reintegração de posse nos anos de 2007 a 2015, sendo 1.659 entre janeiro e maio de 2015.

pacífica, os conflitos em matéria socioambiental e fundiária, mediante a participação dos setores da sociedade civil e do Governo diretamente envolvidos.

Na Bahia, a Coordenação de Mediação e Prevenção de Conflitos Fundiários Urbanos – COMF, integra a Diretoria de Regularização Fundiária – DRF, que compõe a Superintendência de Habitação do Governo do Estado, que tem por objetivos o monitoramento, acompanhamento e mediação de conflitos urbanos, o mapeamento e identificação de tipologias de conflitos, além de adoção de medidas preventivas à ocorrência de despejos forçados.

No âmbito das organizações sociais, pelo próprio escopo do tema, muitas organizações, movimentos e grupos têm atuação expressiva sobre os conflitos fundiários urbanos sendo, muitas vezes, protagonistas nas disputas com os outros atores sociais – públicos ou privados, defendendo os direitos das populações que sofrem ações de reintegração, despejos ou remoções. Entre as mais organizadas, que atuam não somente em conflitos fundiários urbanos, mas em outras pautas sociais tais como direitos de gênero, trabalhistas, dentre outras, destacam-se as seguintes:

- Arquitetos Sem Fronteiras do Brasil
- Brigadas Populares
- Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas - MLB
- Movimento dos Trabalhadores Sem Teto do Brasil - MTST

Importante destacar também aquelas entidades (Organizações-Não Governamentais e Movimentos Populares) que têm representação no Conselho das Cidades:

- Cáritas Brasileira
- Cearah Periferia
- Central de Movimentos Populares – CMP
- Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM
- Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião
- Habitat para a Humanidade
- Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM
- Pólis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
- Terra de Direitos
- União Nacional por Moradia Popular – UNMP

No âmbito internacional, existem inúmeras estruturas institucionais que atuam na mediação e na prevenção de conflitos fundiários urbanos, como o Conselho de Direitos Humanos dentro do sistema global das Nações Unidas e ainda os, Procedimentos Especiais que englobam as Relatorias Especiais, além de mecanismos não governamentais de alcance mundial, citando nesse caso 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).

## CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: NORMATIVOS E REGRAMENTO LEGAL

O fenômeno dos conflitos fundiários urbanos não aparece no rol das preocupações urbanísticas dentro da política pública nacional. Já em nível normativo, com a ressalva dos pactos

internacionais de direitos humanos e declarações que o Estado brasileiro deve respeitar, o ordenamento jurídico brasileiro não contempla nenhuma iniciativa que venha a garantir uma defesa mínima para a cidadania dos indivíduos e comunidades que enfrentam um processo de despejo. Nem mesmo o Estatuto da Cidade, que traz regras e instrumentos de direito urbanístico, é respeitado nesses tenso momentos de luta pelo acesso a terra e à cidade, quando se poderia, por exemplo, garantir processos de regularização fundiária em ocupações consolidadas de áreas públicas e privadas.

O tema dos despejos é um tema pendente na política urbana nacional. Não existe nenhum tipo de estrutura nacional ou legislação específica que garanta uma análise mais detida sobre os despejos e suas formas de prevenção e de mediação. Na contramão disso, o Brasil firmou inúmeros tratados e pactos internacionais sobre esse tema e ainda não considerou como politicamente importante o seu reconhecimento e detalhamento em nível de legislação nacional.

No contexto internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 da Organização das Nações, traz em seu bojo direitos humanos fundamentais, essenciais a todos os seres humanos, delimitando o sentido das expressões “liberdades fundamentais” e “direitos humanos”. 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.

A legislação internacional de direitos humanos considerada para análise do tema dos conflitos coletivos de posse e propriedade (ou denominados simplesmente ‘conflitos fundiários’) consiste em Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos das Nações Unidas.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC- é o instrumento que regulamenta o direito à moradia adequada e seus elementos constitutivos, dentre eles o direito à segurança da posse e o direito de ser protegido contra despejos forçados.

O “Relatório Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Urbano e Sustentável - Habitat III”<sup>12</sup>, apresentado pelo Brasil, teve como ponto central a conciliação entre governo e sociedade civil em torno da defesa do tema “Direito à Cidade”. Neste documento, elencaram-se de maneira sintética as principais aspirações, diretrizes e objetivos de uma nova agenda urbana brasileira para os próximos 20 anos, visando listar as ações necessárias para transformar o processo de urbanização brasileiro.

Nesse sentido, estas posições tidas como comuns, foram debatidas no grupo de trabalho do Conselho das Cidades (ConCidades), a partir das contribuições estruturantes oriundas do ‘Seminário Nacional Habitat III’ e das contribuições via plataforma de participação social. Entre as diretrizes, princípios e objetivos gerais para a construção de uma nova agenda urbana, destacam-se os seguintes, no que diz respeito diretamente aos conflitos fundiários urbanos:

- Consolidar o entendimento compartilhado e reconhecer o direito à cidade como noção fundadora na produção dos territórios;
- Promover cidades inclusivas, solidárias e sustentáveis, tendo especial atenção aos grupos historicamente excluídos; garantir o cumprimento das diretrizes nacionais e internacionais para remoção involuntária de famílias, de maneira digna e com alternativas

<sup>12</sup> A Habitat III ocorreu entre os dias 17 e 20 de outubro de 2016 em Quito, no Equador, e aprovou a Nova Agenda Urbana – Declaração de Quito. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/habitat\\_III/Habitat\\_III\\_Nova\\_Agenda\\_Urbana\\_PT.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/habitat_III/Habitat_III_Nova_Agenda_Urbana_PT.pdf)



de moradia, definitivas ou provisórias, negociadas, monitorando e reduzindo os conflitos fundiários urbanos, por meio de mediação e negociações;

- Estruturar a política nacional de mediação de conflitos fundiários urbanos, com ênfase no estabelecimento de procedimentos e condutas para o tratamento dos casos e no fomento à criação de instâncias regionais de mediação;

Como já destacado, o Estatuto da Cidade, é uma verdadeira mudança de paradigma para o planejamento urbano no Brasil, pois não só define diretrizes que apontam claramente para o enfrentamento dos problemas sociais urbanos, da sustentabilidade das cidades, do reconhecimento da cidade real, da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, como também indica instrumentos que poderão induzir novas lógicas de construção das cidades, tais como a operação urbana e possibilidade de ampliação de potencial de construção, as ZEIS, o usucapião e a Concessão de uso.

Em regra, os instrumentos do Estatuto da Cidade que geram maior controvérsia são os que visam a promover a função social da propriedade, evitando a retenção especulativa de imóveis e promovendo o benefício coletivo – seja pela maior oferta de imóveis em áreas qualificadas, seja pela redução dos preços.

Um instrumento previsto no Estatuto da Cidade com grande potencial socializador do espaço são as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. As ZEIS são perímetros demarcados em lei, onde se aplicam regras especiais para favorecer a produção de Habitação de Interesse Social – HIS, ou para a sua regularização, quando se trata de áreas de assentamento informal.

A criação de ZEIS tem por objetivo a inserção de habitação de interesse social no tecido urbano, evitando a remoção, a segregação e os riscos ambientais. Expressam a intenção de rever o conceito de que a habitação popular por ser ofertada através da construção de grandes conjuntos habitacionais localizados em terrenos baratos, ambientalmente frágeis, distantes do centro, sem infraestrutura e sem acesso. (MARICATO, 2006)

Institucionalmente, 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, a proposta para a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos foi formulada pelo Conselho das Cidades, por meio da Resolução nº87/2009, já mencionada no item anterior. Importante ressaltar que essa medida foi uma reivindicação central das organizações não-governamentais e movimentos populares que lutam por moradia e que atuam com a prevenção de remoções.

A Resolução Recomendada nº 87 de 08/12/2009 do Conselho das Cidades é o principal normativo legal que norteia as atividades de mediação e prevenção de conflitos fundiários urbanos. Recomenda em seu Artigo 1º, a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, que deve estabelecer princípios, diretrizes e ações de monitoramento, prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos. A Resolução estabelece, ainda, os papéis, ações e competências de todos os entes federados e dos poderes na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

A Portaria nº 317 de 18 de julho de 2013, do Ministério das Cidades, traz medidas e procedimentos a serem aplicados em casos de deslocamento involuntário de famílias de suas moradias ou local que exercem atividades econômicas, devido à implantação de programa e ações



do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A Portaria nº 317/2013 compreende deslocamentos involuntários como sendo a

“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 Resolução nº 25 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) 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. 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.

Destarte, o que se constata, em âmbito nacional é a significativa ausência de política efetiva para tratar o tema dos conflitos fundiários urbanos, fazendo com que, nos níveis estadual e municipal, estabeleçam-se políticas e entendimentos desconexos e frágeis em relação aos processos de remoção e reassentamento. 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.

A atuação conjunta destes órgãos federais tem intensificado o papel do governo federal no tratamento de situações de conflitos, destarte o respeito ao federalismo que discriciona aos Estados e Municípios seu papel na política urbana e habitacional local.

## CONCLUSÕES

A cidade ilegal - aquela que abriga os espaços e os segmentos sociais segregados, e cujos direitos não são reconhecidos pelo Estado e pelo mundo jurídico oficial, mesmo sendo maioria – coexiste com a cidade legal, e seu reconhecimento explicita a ineficácia dos normativos jurídicos e das ações estatais, em face do descompasso com a realidade social.

As políticas públicas e os normativos legais tratam os conflitos urbanos pelo viés dos direitos humanos, onde prevalecem os conceitos de direito à moradia e direito à cidade. As legislações, em todas as esferas, desde a internacional até as locais, preconizam a não violação de direitos fundamentais, inclusive em situações extremas como nos casos de reintegração de posse.

Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer para o reconhecimento de fato destes direitos, na medida em que, em pleno século XXI, ainda exista a cultura de prevalência da propriedade privada, e de valores individuais sobrepostos aos valores coletivos e que ainda não absorveram, na cultura da sociedade brasileira, os conceitos da função social da propriedade e da cidade.

## REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado. Graal, 1982.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida. *Diário Oficial da União*, 8 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 11 jul. 2001.

DAHRENDORF, Ralf. *As classes e seus conflitos na sociedade industrial*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1982.

LEFEBVRE, Henri. "O direito à cidade; tradução Rubens Eduardo Frias." *São Paulo, Editora Moraes* (1991).

MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias- planejamento urbano no Brasil*. In: ARANTES, Otilia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. "O planejamento urbano e a questão fundiária." *Ciência Hoje* 38.22.2006.

\_\_\_\_\_. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão popular, 2015.

ROLNIK, Raquel et al (Ed.). *Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

\_\_\_\_\_. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Boitempo Editorial, 2017.