

PREVENÇÃO E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS – HISTÓRICO DAS AÇÕES DO MCIDADES E DO CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES

O Ministério das Cidades, criado em 2003, passou a ser um dos fóruns de encaminhamento de reivindicações e propostas de mediação de conflitos fundiários urbanos, até então centralizados no Governo Federal, principalmente, na Secretaria Especial de Direitos Humanos e no Ministério da Justiça.

As demandas recebidas no Ministério das Cidades foram motivadas e encontraram respaldo em programas e ações de regularização fundiária, disponibilização de imóveis públicos, reabilitação de centros urbanos e de habitação de interesse social. A Secretaria Nacional de Programas Urbanos, por ser afeta aos temas intersetoriais e de acesso à terra foi sendo chamada a responder a uma demanda sempre crescente, sendo que o MCidades não constituiu oficialmente uma estrutura com responsabilidade e poderes que pudesse efetivamente assimilar os casos de conflitos fundiários.

A Resolução do ConCidades nº 31, de 18 de março de 2005, propôs a criação de um grupo no âmbito do Comitê Técnico de Habitação, com a participação de representantes do Comitê de Planejamento Territorial Urbano tendo como finalidade mapear os conflitos relativos a deslocamentos e despejos no país e identificar as tipologias do problema sugerindo soluções estruturais; além de 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.

Passado mais de um ano desde a criação deste GT e tendo como avaliação a incidência de seus encaminhamentos, em parte devida a sua não institucionalização tanto no Conselho quanto na estrutura do MCidades, devido inclusive a Resolução nº 31 que não definia a composição e coordenação do Grupo, foi aprovada uma nova Resolução Administrativa do ConCidades, a nº 01 de 30 de agosto de 2006.

Esta resolução, fundamentada nos desdobramentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em construção e em pactos e convenções internacionais, determina a retomada dos trabalhos do Grupo instituído no Comitê Técnico de Habitação, agora como Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos, coordenado pelas Secretarias Nacionais de Habitação e Programas Urbanos e composto também por representantes dos segmentos dos movimentos populares.

Além disso o GT prevê a participação de membros convidados: Ministério da Justiça, SEDH, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana, além de expor claramente os objetivos do GT, a saber:

- 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

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.

Reforçada então a pauta dos Conflitos Fundiários no Ministério das Cidades com as discussões realizadas pelo GT, pela recepção crescente e sistematizada de casos de conflitos fundiários e motivado pela clareza que esta a questão social extrapola a competência do MCidades foi aprovada no ConCidades em 06 de dezembro de 2006 a Resolução Recomendada nº 24, que aponta a criação de Comissão Interministerial para o desenvolvimento conjunto de ações na área de prevenção e solução de conflitos fundiários urbanos, composta pelos Ministérios das Cidades, do Meio Ambiente, da Justiça, pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria do Patrimônio da União e Caixa Econômica Federal e, como convidados o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e o Ministério Público Federal.

Esta Comissão, além de reforçar os objetivos do GT, tem também entre seus objetivos o encaminhamento às entidades e órgãos públicos dos três níveis da federação de solicitações de suspensão de reintegração de posse. A Comissão até o momento não foi formalmente implementada em sua plenitude, ainda que entenda-se que o trabalho fundamental de mediação de situações de conflito, que vem acontecendo no MCidades com o apoio da SNPU, tenha esta Comissão como seu fórum por excelência, uma vez que as principais instituições estão nela representadas.

Neste ambiente de pouca institucionalização desta importante pauta cumpre relatar os trabalhos e avanços conseguidos com a criação do GT de Conflitos Fundiários em 2006 que, apontou fundamentalmente a necessidade de estruturação de uma Política Nacional como estratégia, fundamental para uma ação eficaz do Governo Federal na questão dos conflitos fundiários urbanos, no sentido de promover a articulação institucional entre os três poderes em seus diferentes níveis e jurisdições e as organizações da sociedade civil.

Com o intuito de tornar a elaboração deste documento uma construção coletiva que envolvesse os diferentes segmentos sociais, foi então realizado, nos dias 6, 7 e 8 de agosto de 2007, na cidade de Salvador, na Bahia, o *Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*, com o objetivo de colher subsídios para a construção da Política Nacional junto a representantes dos poderes judiciário e legislativo, órgãos governamentais e sociedade civil organizada, além de aprofundar a discussão sobre as formas e tipologias de conflitos fundiários urbanos.

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

O Seminário Nacional além de contribuir com a proposta preliminar teve fundamental importância ao explicitar e divulgar ao menos dois pontos a serem incorporados nos desdobramentos das ações de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos:

1 – qualquer que seja a política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos deve ser tratada como subsidiária da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano não prescindindo jamais desta, visto ser o acesso a terra urbanizada a questão estrutural a ser enfrentada.

2 – a prevenção e a mediação dos conflitos fundiários deve ocorrer de maneira sistêmica nas escalas da federação e entre os três poderes, reforçando inclusive os princípios do sistema de desenvolvimento urbano.

Após o Seminário de Salvador o ConCidades aprovou o envio do texto preliminar da Política para ser debatido nas Conferências Estaduais por constituir-se uma oportunidade única para a promoção da mobilização e sensibilização dos agentes locais em torno da temática, dando visibilidade ao instrumento que está sendo construído.

Na 14ª Reunião Ordinária do Conselho das Cidades, realizada nos dias 09 e 10/10/2007 foi aprovado que deveria ser criado um novo grupo de trabalho específico dentro da organização da 3ª Conferência das Cidades para debater a temática, tendo por subsídio o texto preliminar da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. O ConCidades definiu também que o texto da Política deveria ser ponto de pauta da reunião seguinte.

A 3ª Conferência das Cidades ratificou, em caráter prioritário, a necessidade de ser elaborada a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos pelo ConCidades, tendo como referência o texto consolidado pelo Grupo de Trabalho da Conferência. Assim, o pleno da Conferência deliberou os seguintes princípios para referenciar a elaboração da política:

- a) encaminhamento de soluções pacíficas e negociadas para situações de conflitos fundiários urbanos, com a garantia dos direitos humanos fundamentais; e
- b) a participação social nos processos de negociação de soluções pacíficas para situações de conflitos;

No dia 14 de março do ano corrente o Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano se reuniu e definiu que a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos constasse da pauta do pleno do ConCidades na reunião que ocorrerá nos dias 31/03 e 01 e 02/04.

Em anexo, está a versão preliminar da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos que foi fruto do trabalho do GT do ConCidades, e da discussão do Seminário Nacional e da 3ª Conferência Nacional das Cidades.

**PLANO DE TRABALHO REALIZADO PELO "GRUPO DE TRABALHO DE
CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS"**

AÇÕES	ATIVIDADES	RESPONSÁVEIS	PRAZO
1. Plano de Trabalho	Elaboração e aprovação de Plano de Trabalho	GT Conflitos Fundiários Urbanos	Realizado
2. Construção da Política Nacional de Prevenção dos Conflitos Fundiários urbanos	Elaboração e apresentação de proposta inicial 1. Missão 2. Objetivo 3. Competências	Ministério das Cidades	Realizado
	Elaboração e apresentação de proposta inicial de Seminário Nacional sobre a Política Nacional de Prevenção dos Conflitos Fundiários Urbanos	GT Conflitos Fundiários Urbanos	Realizado
	Propor medidas para implantação de órgão específico para a questão, na nova gestão do MCidades	Ministério das Cidades	Em aberto
	Apoio para a divulgação da Plataforma Nacional de Prevenção aos Despejos, e para a realização de seminários regionais	GT Conflitos Fundiários Urbanos	Não realizado
	Elaborar resolução sobre conteúdo da Plataforma Nacional de Prevenção aos Despejos	GT Conflitos Fundiários Urbanos	Não realizado
	Propor instrumentos para a institucionalização da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos	GT Conflitos Fundiários Urbanos	Não realizado
	Realização de Seminário Nacional sobre a Política Nacional de Prevenção dos conflitos fundiários urbanos	Ministério das Cidades e Comissão Organizadora	06 e 07 de Agosto Realizado
3. Relação com o Poder Legislativo. Modificações legislativas (ex. Código de Processo Civil) para a prevenção de conflitos	Apresentar proposta à elaboração de substitutivo dos projetos de lei em curso no Congresso Nacional para alteração do Código de Processo Civil	GT Conflitos Fundiários Urbanos/ MCidades	Não realizado
4. Relação com o Poder Judiciário	Elaborar proposições para o Poder Judiciário e para as Polícias no sentido de definir novas orientações para prevenção e mediação de conflitos	MCidades, GT Conflitos Fundiários Urbanos	Não realizado

Propostas de ações:

1) Instituição de uma estrutura formal no MCidades para atuar com os conflitos fundiários urbanos

Ao longo do período houve o reforço do papel protagonista do MCidades e do ConCidades na prevenção e mediação dos conflitos fundiários urbanos, ocorrendo o aumento do número de solicitações de intervenção do MCidades nas situações de conflitos fundiários.

Nesse sentido podemos pensar que a criação de um departamento para a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, viria a qualificar o trabalho já iniciado, ampliando-o para área de prevenção, e capacitando os técnicos e movimentos sociais para a resolução de conflitos urbanos.

Este departamento deve ser incorporado na estrutura formal administrativa do Ministério das Cidades, com quadro técnico permanente e capacitado para garantir a transversalidade do tema nas demais secretarias nacionais, possuindo as seguintes atribuições:

- I – Recepcionar, cadastrar e acompanhar denúncias de conflitos fundiários urbanos que envolvam risco ou ocorrência de violação grave dos direitos humanos e do direito social à moradia;
- II – Mediar conflitos fundiários urbanos, identificando atores envolvidos e integrando-os em processo de negociação visando à solução pacífica;
- III – Articular dispositivos institucionais e de políticas públicas para a promoção da solução pacífica dos conflitos fundiários urbanos, assim como a assistência social, técnica e jurídica a vítimas efetivas ou em potencial de despejos forçados, observando sempre o respeito ao direito social à moradia e a propriedade;
- IV – Monitorar acordos firmados no sentido de prover a solução pacífica dos conflitos fundiários urbanos, assim como o andamento de articulação institucional efetivada com o mesmo fim;
- V – Capacitar mediadores de conflitos fundiários urbanos e implementar campanhas públicas que previnam ou atenuem a sua ocorrência a partir de ações com impacto direto ou indireto em suas causas sociais;
- VI – fomentar a cultura de negociação para soluções pacíficas dos conflitos fundiários urbanos das mais diferentes espécies.

2) Estruturação de um projeto de qualificação dos atores institucionais e sociais sobre o tema

Ficou claro também durante o seminário ocorrido em Salvador a necessidade de estruturarmos um projeto de qualificação dos atores sociais sobre o tema, principalmente as Defensorias Públicas para efetivação dos seus trabalhos tanto na área de prevenção e mediação de conflitos quanto na própria questão da regularização fundiária.

3) Implementação da Comissão Interministerial recomendada pela Resolução nº24, de 06 de dezembro de 2006.

4) Efetivação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos

CONQUISTAS DO PERÍODO:

- 1) Realização do Seminário Nacional de Conflitos Fundiários Urbanos;
- 2) Elaboração de uma proposta preliminar de política nacional dos conflitos; e
- 3) Estruturação pelo Governo do Estado da Bahia, no interior da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, de um setor que atua na recepção e elaboração de alternativas para a solução pacífica dos conflitos. Foi criada, também, uma comissão na Assembléia Legislativa da Bahia que elaborou um relatório sobre as situações de conflito existentes na cidade de Salvador.