



Opinião: Reurb enquanto contributo para gestão de conflitos

"A cidade capitalista é a expressão territorial da socialização contraditória das forças produtivas no modo de produção capitalista. A socialização, longe de se circunscrever à fábrica, estende-se às condições gerais de produção (a reprodução do capital no seu todo) e aos próprios meios de consumo coletivo, tais como o ensino, a cultura, a saúde, a habitação...." (Joaquim Falcão, em Invasões Urbanas)

Regularização fundiária urbana (Reurb): um conceito em disputa

A regularização fundiária urbana é um processo administrativo complexo do ponto de vista técnico, social e conceitual. Justamente por isso não há proposições estanques e sua definição pode tomar contornos distintos de acordo com o paradigma teórico-metodológico adotado no seu planejamento, caracterizando-se como um conceito em disputa.

Desse modo, é possível visualizar procedimentos de Reurb planejados e executados sob uma lógica mais legalista-liberal (com foco nos aspectos jurídicos) e outros que tomam formas integradas e funcionais, o que configura a Reurb plena ou sustentável. Esta, em termos, é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, executadas por meio de uma equipe multidisciplinar, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos alternativos/resistentes ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade, bem como o direito ao meio ambiente equilibrado e à efetiva participação e emancipação social.

Assim, cabe questionar: sendo a Reurb uma das formas de garantia do direito à moradia e da tutela das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade, ela poderia contribuir de forma efetiva para a gestão de conflitos fundiários?

Para propor reflexões preliminares, sem pretensão de exaurir o assunto, e fomentar o debate em relação ao desenvolvimento de outras perspectivas, o artigo irá tratar brevemente do atual escopo normativo da Reurb como forma de verificar o *gap* entre os conflitos fundiários e o uso/aplicação da Reurb enquanto instrumento de gestão.

No Brasil, a Reurb foi inicialmente regulamentada, em âmbito legal nacional, por meio da Lei 11.977/2009, que posteriormente foi revogada pela Lei 13.465/2017, o atual marco legislativo do tema juntamente com o Decreto 9.310/2018. A nova lei não inovou nas modalidades de Reurb já previstas no diploma anterior. Desse modo, segundo a leitura do seu art. 13, tem-se duas modalidades principais: a regularização fundiária urbana de interesse social ou Reurb-S e a regularização fundiária urbana de interesse específico ou Reurb-E.

A Reurb-S é prevista no inciso I do artigo 13 da Lei 13.465/2017 e no art. art. 5º-A do Decreto 9.310/2018 e destina-se à incorporação, ao ordenamento territorial, de núcleos urbanos resistentes ocupados por populações vulnerabilizadas do ponto de vista socioeconômico. No que se refere à Reurb-E, seu conceito é residual, assim definido pelo inciso II, do artigo 13: "Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) — regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo" (artigo 13, II, Lei 13.465.2017). Isso significa dizer que se enquadram como Reurb-E os projetos que tratem de áreas de intervenção predominantemente ocupadas por populações que não se caracterizem como baixa renda.

Além da definição das modalidades possíveis de Reurb, a Lei 13.465/2017, em seu artigo 10, também trata dos objetivos do procedimento, sem fazer distinção entre a Reurb-S e a Reurb-E, apesar de colocar como prioridade a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, o que contribui ao debate da informalidade urbana em suas várias expressões e não somente conectada a contextos vulneráveis socioeconomicamente, muito embora este seja mais facilmente verificável e também fortemente reprimido e criminalizado.

Wikimedia/Divulgação



Favela de Paraisópolis, em São Paulo
Wikimedia

Assim, pode-se destacar como principais objetivos da Reurb, entre outros: ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Destarte pela conjunção entre seus objetivos e as disposições constitucionais e infraconstitucionais apresentadas, a Reurb é compreendida enquanto direito subjetivo dos potenciais beneficiários, desde que haja viabilidade técnica no que se refere aos elementos jurídicos, ambientais, sociais e urbanísticos, de modo que cabe debater sobre como utilizá-la e aplicá-la da forma mais efetiva e funcional possível considerando seus objetivos.



Nesse escopo, as próximas linhas serão dedicadas a verificar se a Reurb da forma que está posta é um instrumento apto a contribuir de forma efetiva para a gestão de conflitos fundiários.

Conflito fundiário urbano no Brasil

Para a Resolução 87/2009 do extinto Conselho das Cidades, conflito fundiário urbano é a "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". Note-se que a concepção adotada nesse conceito guarda compatibilidade com a perspectiva de conflitos fundiários em sentido estrito, trabalhada em Saule Júnior e Di Sarno (2013).

Em relação às formas como esses conflitos podem se apresentar, têm-se dimensões judiciais, administrativas e também políticas. As formas judiciais se expressam, em geral, por meio de ações possessórias que visam à reintegração de posse de áreas que foram foco de ocupações resistentes; a forma administrativa se configura, por exemplo, quando da impugnação de procedimentos de regularização fundiária por parte de proprietários ou terceiros interessados.

Já as formas políticas se expressam quando da desapropriação de áreas para construção de empreendimentos que nem sempre observam os preceitos do interesse público. É bom destacar que essas formas não ocorrem isoladamente e muitas das vezes os conflitos se transmudam de acordo com o tensionamento das relações e a necessidade de tutela de interesses coletivos.

Seja em sua forma política, judicial ou administrativa, os conflitos fundiários urbanos têm na Reurb um importante instrumento de gestão, haja vista seus objetivos e disposições normativas, conforme se passa a refletir.

Reurb enquanto instrumento de gestão de conflitos fundiários

Em primeiro plano, o artigo 10, inciso V, da Lei 13.465/2017 elencou como objetivo da Reurb "estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade". Muito embora a consensualidade (MOREIRA NETO, 2003), cooperação e diálogo sejam respostas necessárias e adequadas a muitos embates jurídicos, a obviedade da conclusão de que esses pressupostos seriam adequados, de forma unilateral, aos contextos de conflitos fundiários urbanos envolvendo populações vulnerabilizadas^[1], precisa ser refletido.

Isso porque os métodos de resolução de conflitos não adversariais, de forma preponderante, promovem uma ótica igualitária entre os atores envolvidos, quando, na verdade, sendo ocupações resistentes/alternativas, o que há é uma lacuna que impede o exercício do poder negocial *pari passu*, devendo, portanto, ser levado em conta que essas iniciativas considerem obrigatoriamente a presença de instituições como a Defensoria Pública, Ministério Público e até mesmo organizações da sociedade civil e acadêmicas que lidem com a temática e eventualmente disponham de profissionais especializados que possam auxiliar a população. Por isso, merece debate a inserção em condições paritárias de agentes naturalmente díspares que podem ser influenciados e tensionados a tomar decisões que não tomariam, caso detivessem um conjunto de informações adequadas sobre seus próprios direitos e a real possibilidade de impactar nos resultados.



Neste sentido, a consensualidade deve partir do pressuposto da simetria de informações e da paridade de armas para que de fato haja um consenso válido.

Para conferir efetividade ao objetivo proposto no o artigo 10, inciso V, a Lei 13.465/2017 em seu artigo 34 previu que "os municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual".

O referido dispositivo reforça a lógica da consensualidade e se mostra silente quanto a instrumentos metodológicos que garantam a efetiva participação popular na gestão dos conflitos fundiários.

Desse modo, sob uma ótica mais inclusiva, que contemple o caráter eminentemente coletivo desses conflitos, o ideal seria a alteração legislativa para inserir no artigo 34 instrumentos que considerem tais disparidades entre os agentes envolvidos para que assim haja de fato uma gestão que respeite os direitos dos ocupantes.

A referida alteração normativa poderia se expressar, entre outras possibilidades, como já dito, por meio da obrigatoriedade da participação de defensores públicos, prefeitura, órgãos de controle e associações civis organizadas.

No caso de inexistência dessas organizações civis especificamente organizadas no âmbito das ocupações, qualquer trâmite que visasse o uso de formas não adversariais para resolução de conflitos, deveria ser precedido de mobilização social da comunidade, com vistas a promover o fortalecimento da relação de pertencimento e de identidade da população com seu território e compartilhar o máximo de informações possíveis para que os ocupantes tenham ciência dos seus direitos e possam tomar decisões adequadas à dinâmica comunitária^[2].

Neste sentido, a própria municipalidade pode concorrer para a ampliação dos atores- partícipes do acordo, de forma a legitimar a resolução dos impasses. Por outro lado, observe-se que, segundo o § 2º do artigo 34, tem-se que, "se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com conseqüente expedição da CRF", o que se torna uma garantia da ocupação, no sentido da criação de um direito subjetivo à certidão de regularização fundiária passível de registro junto ao registro de imóveis, fazendo a pacificação do conflito valer erga omnes.

Outra possibilidade que merece nota é o chamado efeito cautelar da Reurb, presente no §8º do artigo 31 da Lei 13.465/2017, segundo o qual "o requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem, perante o Poder Público, aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados, a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento".



O artigo citado é uma poderosa ferramenta de tutela do direito à moradia, haja vista que garante a manutenção da população na localidade objeto da disputa por meio da suspensão de qualquer ato, incluindo decisões judiciais, que determinem a remoção forçada, a partir do momento em que é protocolado o pedido de Reurb ou haja qualquer manifestação nesse sentido por parte dos legitimados, até o arquivamento definitivo do procedimento.

Desse modo, sendo a Reurb direito subjetivo dos beneficiários, desde que atendidas as condições jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais, talvez o recurso previsto no §8º do artigo 31 da Lei 13.465/2017 seja uma das principais formas de garantia do direito à moradia em contexto de conflitos fundiários, pelo seu potencial de redução da insegurança da população ante a constante ameaça de remoção forçada.

Assim é preciso citar que as Defensorias Públicas no Brasil e outras instituições que lidam com a tutela dos direitos das populações potencialmente vítimas de remoções têm utilizado dessa prerrogativa insculpida no §8º do artigo 31 da Lei 13.465/2017.

Contudo, existem desafios que dificultam a efetividade da medida, sendo possível citar a ausência de conhecimento sobre as possibilidades trazidas pela nova lei da Reurb e de domínio técnico especializado para lidar com questões urbanas de caráter coletivo; outra questão é a resistência^[3] ou a falta de afinidade do Poder Judiciário para aplicar a normativa. Nesse sentido, o argumento para afastar a incidência do § 8º do art. 31 se funda no fato de haver controvérsias jurídicas sobre a Lei 13.465/2017, que são objeto de ADI perante o STF^[4], o que, em tese, poderia comprometer sua aplicabilidade. Por óbvio, a justificativa não tem o menor sentido frente à ausência de decisão do STF no bojo da ADI que suspenda os efeitos da lei ou de sua revogação e à presunção de constitucionalidade dos atos normativos.

Dessa forma, o argumento pseudojurídico apontado só encontra guarida quando pautado em um legalismo liberal ultrapassado que não consegue contemplar a dimensão coletiva dos conflitos fundiários urbanos (FERNANDES, 2012), e desta maneira reproduzem comandos repressivos e justificam eventuais violências contra a população ocupante.

Justamente por isso, o Direito precisa se apropriar de maneira mais adequada dos pressupostos do urbanismo para compreender de forma mais ampla e integrada a problemática da urbanização tardia e centralizadora no Brasil e suas consequências na seara jurídica, que por vezes impõe o reconhecimento da legitimidade de situações que se encontram à margem do direito.

Portanto, a Reurb, pelas ferramentas e pressupostos apontados, se mostra como um instrumento apto a ser utilizado na gestão de conflitos fundiários, principalmente pelo seu potencial de redução da insegurança da população mais pobre ante a constante ameaça de remoção. Entretanto, para que haja efetividade, é preciso que os elementos distintivos entre os atores envolvidos nos conflitos sejam fortemente considerados (CAFRUNE, 2010) quando da adoção de métodos não adversariais que prezam pelo consensualismo, haja vista que a adoção acrítica e unilateral dos referidos métodos, em geral, padroniza juridicamente os envolvidos e tem como subproduto a desmobilização do movimento, o que, ao revés de contribuir na gestão do conflito, pode trazer consequências maléficas ao polo mais vulnerável da relação.

Nessa ótica, também é importante a compreensão de que não há soluções únicas e receitas mágicas que deem conta de resolver/gerir toda a complexidade dos conflitos fundiários, e nesse contexto a



Reurb seria somente uma possibilidade frente a tantas outras. Dessa forma, tais caminhos para avançar no debate perpassam pelo reconhecimento da natureza coletiva/difusa do conflito fundiário e também pela urgência do tratamento normativo da propriedade coletiva, inclusive para que haja uma ampliação dos instrumentos de Reurb.

Referências

CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n. 11, p. 197- 217, 2010.

Moreira Neto, D. de F. (2003). Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista De Direito Administrativo**, 231, 2003, 129–156.

FALCAO, Joaquim. (Org.) **Invasões Urbanas**: conflito de direito de propriedade. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FERNANDES, E. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Oculum Ensaios**, [S. l.], n. 4, p. 16–33, 2012. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/783>. Acesso em: 21 abr. 2023.

SAULE JÚNIOR, Nelson; DI SARNO, Daniela Campos Liborio (coord). **Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

[1] Entende-se essa vulnerabilidade de forma ampla contemplando aspectos econômicos, sociais e técnicos-jurídicos.

[2] Registra-se que essa perspectiva se harmoniza com as diretrizes gerais para execução da política urbana prevista no Art. 2º da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), bem como aos objetivos 11 e 16 de desenvolvimento sustentável – ODS da ONU.

[3] Agravo de Instrumento 70083392704 – Comarca de São Leopoldo/RS.

[4] ADI 5.771, ADI 5.787 e ADI 5.883

Meta Fields