



GT 08 – Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

A JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS EM PORTO ALEGRE À LUZ DE NOVOS MARCOS LEGAIS ACERCA DO USO E GOVERNANÇA DO SOLO

Fernanda Jahn-Verri¹

1 INTRODUÇÃO

Esse artigo trata da judicialização dos conflitos fundiários urbanos, mais precisamente das disputas sobre direitos de posse e propriedade em assentamentos informais em Porto Alegre, RS. Em específico, analisa-se de que forma marcos legais recentes acerca do uso, ocupação e regularização do solo urbano, como a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), instituída pela Lei no. 13.465/2017, têm sido usados em casos de disputa fundiária cujo objeto de constestação são arranjos fundiários informais em que pese a falta de titulação de propriedade (no caso de terrenos privados) ou reconhecimento formal de posse (no caso de terrenos de propriedade do Estado) como favelas, comunidades urbanas, vilas, loteamentos e ocupações urbanas, incluindo ocupações de edifícios ociosos.

A questão de pesquisa que embasou esse estudo foi de *que forma a Reurb tem sido mobilizada e como ela tem impactado não só os desdobramentos dos litígios nos tribunais, mas também a conciliação de conflitos fundiários coletivos urbanos no Centro Judiciário de Solução de Conflito e Cidadania do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (CEJUSC/TJRS)?* Para responder a essa questão, conduziu-se entrevistas semi-estruturadas com agentes do Judiciário, advogados de movimentos sociais pela moradia, integrantes e líderes de ocupações urbanas, além da observação participante de audiências de mediação de conflitos coletivos possessórios no CEJUSC, no Foro Central de Porto Alegre, ao longo de dez meses.

O CEJUSC em Porto Alegre abriga, desde 2016, um Grupo de Trabalho atuando na mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos na cidade. O objetivo do tribunal de mediação no TJRS é, supostamente, democratizar o acesso ao Judiciário e desburocratizar os processos judiciais contenciosos. Embora as audiências do CEJUSC sejam realizadas pelo TJRS, onde participam promotores, partes implicadas e seus advogados, as audiências diferem significativamente da prática tradicional dos tribunais. Apesar dos

¹ Doutora em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal de Pelotas (UFPel), pós doutoranda, fernanda.jverri@gmail.com.



acordos facilitados no CEJUSC, se concretizados, serem, posteriormente, homologados pelo Judiciário, as reuniões não seguem um protocolo rígido ou se limitam às questões iniciais do processo. De acordo com Mello,² nas audiências de conciliação as partes podem ir além das especificidades de cada caso, não se restringindo à legislação ou a outros fundamentos jurídicos, podendo, inclusive, engajar-se em uma discussão mais ampla sobre questões urbanas e fundiárias relacionadas.

A relevância dessa pesquisa reside no fato da Reurb representar um ponto de inflexão na ordem jurídico-urbanística brasileira, desafiando o que havia sido construído no país até então em termos de políticas de regularização fundiária. Ainda que o Estatuto da Cidade continue a ter extrema relevância quando se trata da democratização do acesso ao solo urbano e garantias ao direito à cidade, não se pode negar as significativas alterações pelas quais a governança da terra urbana passou após a criação da Reurb em 2017. A nova lei alterou radicalmente a gestão do uso, ocupação e regularização do solo urbano nas cidades brasileiras.³ Estratégias anteriores tratavam a regularização “como uma dimensão do direito social de moradia e como um dos pilares da agenda da reforma urbana no país”.⁴ Elas promoviam, assim, a urbanização das áreas informais (incluindo implementação de infraestrutura, equipamentos, serviços, espaços públicos, obras viárias e melhoria das unidades habitacionais) e não, necessariamente, sua legalização. Através da Reurb, há uma mudança nesse enfoque, pois a nova Lei prioriza a titulação das áreas em si, nem sempre levando em conta a integração socioespacial da região, sua melhoria ou a permanência das comunidades no local.⁵

Embora a Reurb seja, relativamente, recente já fazem quase dez anos desde sua instituição e é imprescindível que cientistas sociais, incluindo no âmbito do planejamento urbano, construam uma narrativa analítica, crítica e fundamentada por evidências científicas sobre seus reais impactos na garantia dos direitos à moradia e à cidade. Apenas juristas e acadêmicos do Direito estão escrevendo sobre o tema. Atualmente, não há nenhum artigo publicado com o termo “Reurb” ou lei “13.465/2017” nos três periódicos de maior relevância

² MELLO, Cláudio Ari. Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos coletivos possessórios: a experiência de Porto Alegre. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 2072-2098, 2017.

³ FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017/The logic behind landholding regularization policies: the paradigm changed by law 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018; ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019.

⁴ FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº13.465/2017. **O Social em Questão**, v. 1, n. 55, 2023, p. 248.

⁵ BANI, Emanuele. **Contradições maranhenses: a Política de Regularização Fundiária Urbana (REURB): entre financeirização, clientelismo e cooptação**. 2023. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2023.



e circulação nacional no campo do planejamento urbano e regional publicados no Brasil: Cadernos Metrôpoles, Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos e Revista Brasileira de Gestão Urbana (URBE). Nesse sentido, concordamos com Blomley, em sua crítica à “alienação espacial” dos estudos legais. Ele argumenta que pesquisadores investigando regimes de propriedade e temas relacionados precisam incorporar não somente as dimensões social e política da propriedade, mas também seus aspectos históricos e geográficos, explorando como dinâmicas sociais afetam a lei e os efeitos das leis sobre o território.⁶

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Após dezenas de entrevistas semi-estruturadas com agentes do Judiciários, bem como com as partes envolvidas em conflitos fundiários urbanos em Porto Alegre e seus representantes, além de observação participante de uma série de audiências de mediação no TJRS, conclui que, embora tenha expandido o acesso à regularização fundiária e desburocratizado o processo no país, inclusive para os grupos de baixa renda, a Reurb (Lei no. 13.465/2017) tem sido proposta e aplicada indiscriminadamente como solução para qualquer impasse jurídico fundiário na cidade. Ainda afirmo que essa nova lei é usada nos litígios fundiários urbanos de modo a servir muito mais aos interesses das partes proprietárias (sejam elas, agentes privados ou o próprio Estado) do que dos ocupantes.

A nova lei transformou a tentativa de resolução de conflitos fundiários coletivos urbanos, nas cortes de mediação, em meras negociações de “contratos de compra e venda” do imóvel objeto da disputa, para usar as palavras de um dos meus entrevistados, focando em aspectos econômicos (como o valor a ser pago pelo imóvel pelos ocupantes ao proprietário) e ignorando importantes aspectos sociais (como a habitabilidade da área em questão e a vulnerabilidade socioeconômica e ambiental dos moradores que ali residem).

Dessa forma, pode-se dizer que a Reurb, sobretudo tendo em vista a tentativa de democratização do processo judicial com a criação de juizados especiais de conciliação voltados para conflitos fundiários coletivos, contribui com o agravamento da exclusão socioespacial no país. A análise de discurso das entrevistas e mediações que participei mostrou que ela faz isso, primeiro, ao permitir que os ocupantes sigam vivendo em situação de vulnerabilidade, inclusive sob o aspecto ambiental, sem nenhuma perspectiva de resolução dessas precariedades. E, segundo, ao induzir a valorização, do ponto de vista

⁶ BLOMLEY, Nicholas. The boundaries of property: lessons from Beatrix Potter. **Canadian Geographer/Le Géographe canadien**, v. 48, n. 2, 2004, p. 99.



econômico, da área regularizada sem conferir nenhum tipo de proteção, visto que a Lei da Reurb dispensa a necessidade dos núcleos urbanos, objetos da regularização, se situem dentro de áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Esse novo marco legal contribui, portanto, indiretamente, com a eventual comercialização do imóvel regularizado, promovendo a ocupação, por parte dos ex-moradores, de zonas cada vez mais distantes do centro urbano ou carentes de infraestrutura e serviços, aumentando a precarização e vulnerabilidade a que esses indivíduos são submetidos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi discutido anteriormente, a Lei da Reurb não só alterou o paradigma legal, jurídico, institucional e político sobre a governança da terra no Brasil, instaurando uma lógica legalista e privatista na matéria de regularização fundiária e indo de encontro ao Estatuto das Cidades, como tem sido mobilizada nos tribunais do país indiscriminadamente e sem critério algum. Dessa forma, pode-se afirmar que a nova Lei de 2017 transformou os litígios fundiários coletivos urbanos em meras negociações de contratos de compra e venda do imóvel em disputa, focando somente em aspectos econômicos e ignorando aspectos socioespaciais e ambientais. Especificamente no que diz respeito às cortes de mediação, que teriam o objetivo de democratizar o acesso ao Judiciário, servindo também como um espaço de debate mais amplo sobre questões urgentes no âmbito fundiário e da moradia, a Reurb coverteu-os em um “lugar de negócios”, silenciando completamente o debate sobre a polarização entre o direito individual à propriedade e o direito social à moradia. Do ponto de vista dos ocupantes, assumo que eles também percebem as contradições da Lei no. 13.465/2017 e, de certo modo, as tentativas de cooptação que as outras partes do processo aplicam ao mobilizar essa normativa.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B.; PEREIRA, P.; LOPES, D.; ROCHA, M.; BOLL, H. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019.

BANI, Emanuele. **Contradições maranhenses: a Política de Regularização Fundiária Urbana (REURB):** entre financeirização, clientelismo e cooptação. 2023. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2023.

BLOMLEY, Nicholas. The boundaries of property: lessons from Beatrix Potter. **Canadian Geographer/Le Géographe canadien**, v. 48, n. 2, p. 91-100, 2004.



FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº13.465/2017. **O Social em Questão**, v. 1, n. 55, p. 241-260, 2023.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017/The logic behind landholding regularization policies: the paradigm changed by law 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018.

MELLO, Cláudio Ari. Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos coletivos possessórios: a experiência de Porto Alegre. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 2072-2098, 2017.