



CONSENSUALISMO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: UM CAMINHO PARA ASSEGURAR O DIREITO À CIDADE

Guilherme Crepaldi Formanski¹

RESUMO

Este artigo procura estudar o incentivo ao consensualismo no âmbito de procedimentos de regularização fundiária urbana. O texto apresenta alguns aportes históricos e conceituais acerca do conflito fundiário urbano brasileiro, assim como o papel da administração pública na promoção de métodos de resolução consensual de disputas por meio da possibilidade de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos. Utiliza-se o método dedutivo, tendo por procedimento técnico a pesquisa bibliográfica e documental. Em conclusão, tem-se que soluções fundadas no diálogo geram maior adesão das partes e pacificação social quando comparadas com posturas adversariais nos conflitos fundiários urbanos.

Palavras-chave: Solução de conflitos. Conflito fundiário. Mediação. Democracia.

1 INTRODUÇÃO

¹ Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, especialista em Direito Imobiliário Aplicado pela Escola Paulista de Direito e advogado

O objetivo do presente estudo é verificar como o emprego da mediação pela administração pública pode contribuir para a construção de soluções negociadas em procedimentos de regularização fundiária urbana, substituindo o uso da força pelo diálogo e contribuindo para uma maior pacificação social. Para tanto, este trabalho está dividido em duas partes.

Na primeira, é abordado o conflito fundiário urbano brasileiro, buscando contextualizá-lo dentro do processo de urbanização nacional, desde o regime militar iniciado na década de 1960 até a elaboração da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que incluiu, expressamente, na Constituição Federal de 1988 o direito à moradia no rol dos direitos sociais fundamentais. Apesar de breve, esse aporte histórico se apresenta necessário para compreender algumas das razões pelas quais a apropriação do território urbano se deu de maneira tão desigual nas cidades brasileiras. Em geral, centralidades dotadas de infraestrutura urbana e bem atendidas por serviços públicos são acessíveis apenas para uma parcela restrita da população dotada de maior poder aquisitivo, enquanto que inúmeras famílias de baixa renda mal têm acesso à moradia, e, por vezes, são forçadas a recorrer a assentamentos irregulares marcados pela insegurança da posse e insalubridade.

Em sequência, são apresentadas algumas noções conceituais acerca do conflito fundiário urbano, subdividindo-o em amplo e estrito, como forma de auxiliar na escolha das técnicas de resolução (ou gestão) mais adequadas para cada caso, sem perder de vista a garantia do direito à moradia digna para populações mais vulneráveis em procedimentos de regularização fundiária.

A segunda parte deste estudo trata do consensualismo como caminho mais adequado para lidar com conflitos fundiários urbanos dada sua capacidade de oferecer soluções negociadas de ganho mútuo para as partes (binômio ganha-ganha). A complexidade dos conflitos fundiários envolve, não raro, inúmeros atores diferentes, cada um deles com interesses próprios e, em certa medida, legítimos, o que representa um enorme desafio para equacionar o problema. Uma postura adversarial típica em conflitos dessa natureza, fundada no binômio ganha-perde, tende a oferecer soluções insuficientes e, por vezes, fundadas no uso da força estatal, como ocorre, por exemplo, na execução de decisões judiciais de reintegração de posse que resultam no desalojamento de populações inteiras, tidas, vulgarmente, como “invasoras”.

Atento a essa realidade, o legislador federal fez constar de forma expressa, dentre os objetivos da regularização fundiária urbana, o estímulo ao consensualismo e à cooperação entre Estado e sociedade na busca de soluções extrajudiciais para conflitos (artigo 10, inciso V, da Lei nº 13.465, de 2017). Ao determinar a observância desse objetivo pela União, Estados,

Distrito Federal e Municípios, o legislador realçou o protagonismo da administração pública no incentivo e na adoção de meios consensuais de resolução de controvérsias como alternativa ao modelo demasiadamente adversarial visto com frequência em disputas pelos imóveis urbanos.

Nesse contexto, faz-se a sugestão da mediação como uma possibilidade de método autocompositivo que, por suas características de diálogo e cooperação, oferece condições favoráveis para elaboração de soluções negociadas em procedimentos de regularização fundiária urbana. É utilizado nesta investigação o método de pesquisa dedutivo, tendo como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica e documental.

2 CONFLITO FUNDIÁRIO URBANO BRASILEIRO

Ao refletir sobre as dificuldades enfrentadas na construção de alternativas para lidar com o problema fundiário urbano no Brasil, Erminia Maricato (2001, p. 50-51) aponta as relações sociais desiguais e autoritárias, bem como a difícil interação com o aparato administrativo do Poder Público, como alguns dos principais limitadores na construção de propostas de planejamento urbano que venham ao encontro dos anseios da cidade, especialmente, dos setores mais pobres e excluídos do espaço urbano, de forma igualitária e democrática.

Para a referida autora, o ambiente construído reflete a sociedade que o constrói e ocupa. Na realidade, uma análise mais detida mostra que o ambiente construído e a sociedade que nele habita se influenciam mutuamente, de modo que não apenas o espaço urbano é moldado pelas relações sociais – que, na realidade brasileira, são excludentes em relação às classes mais baixas –, como também o próprio ambiente construído acaba influenciando a dinâmica social da cidade.

Em outras palavras, as diferenças socioeconômicas entre os habitantes da cidade acabam por se materializar na própria construção do ambiente urbano, e este, por sua vez, acentua essas discrepâncias, na medida em que recebe mais ou menos investimentos em serviços e infraestrutura pública. De fato, não é raro ver nas cidades brasileiras bairros luxuosos – dotados de toda infraestrutura urbana e serviços – confrontarem com comunidades provenientes de ocupações irregulares em áreas de risco e ambientalmente sensíveis.

A desigualdade de acesso à moradia digna exclui parte da população brasileira dos benefícios advindos da vida nas cidades. Essas pessoas não apenas estão privadas de uma habitação em si, mas de toda uma gama de serviços públicos essenciais para garantir uma vida com respeito à dignidade humana, tais como saúde, segurança, saneamento básico, transporte,

lazer. Isso sem falar das barreiras invisíveis, mas bastante sensíveis, que segregam, ocultam e silenciam comunidades inteiras, as quais, por vezes tão próximas, são mantidas distantes, ou pior, sucumbem à vista de todos.

Embora passem por transformações, as metrópoles brasileiras, para Erminia Maricato (2011, p. 07-08), ainda se encontram fundadas sobre: “[o] patrimonialismo, a privatização da esfera pública, o clientelismo e a política do favor, além da herança escravocrata, do desprestígio do trabalho e da incorporação dos avanços sem abandono das formas atrasadas [...]”. Vale dizer, o uso e a ocupação do solo na cidade permanecem marcados por relações de extrema desigualdade apesar de alguns avanços advindos, especialmente, da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em vista disso, o contexto social urbano brasileiro se apresenta como um dos elementos a ser considerado pela administração pública na construção de um planejamento urbano que vise à diminuição das desigualdades sociais, democratizando, por exemplo, o acesso aos investimentos públicos na cidade.

Seguindo nessa mesma linha, antes de avaliar como o consensualismo pode contribuir para elaboração de soluções negociadas em disputas pela terra urbanizada, especificamente, em procedimentos de regularização fundiária, mostra-se necessário contextualizar, em linhas gerais, o conflito fundiário urbano no Brasil.

Durante o regime militar, entre as décadas de 1960 e 1980, o Brasil passou por um forte movimento de urbanização. Nesse período, o governo federal atribuiu ao Banco Nacional de Habitação (BNH), atualmente extinto, a competência para formular e implementar a política de desenvolvimento urbano, a qual priorizava os setores de habitação e saneamento. A partir de 1967, o BNH passou a gerir os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), operando, basicamente, por meio da concessão de crédito subsidiado a companhias públicas (estaduais ou municipais) para execução de projetos de saneamento básico (água e esgoto) e edificação de moradias populares, bem como a construtoras e indivíduos na produção privada de habitação destinada a mercados com maior renda (ROLNIK, 2009, p. 33).

Nesse ponto, Raquel Rolnik (2009, p. 33) já observa uma importante disparidade. Enquanto o mercado de imóveis ofertados à classe média teve significativo crescimento naquele período com a verticalização residencial e o surgimento de novas centralidades nas cidades de porte médio e grande, as moradias populares, como regra, eram executadas de forma precária e distante das cidades.

Ainda sobre essa política de desenvolvimento urbano implementada pelo BNH, Raquel Rolnik e Jeroen Klink (2011, p. 102-103) apontam que esse sistema se estruturou tendo

como pressuposto o retorno do investimento ao fundo público, de modo que teve êxito apenas naqueles locais em que havia maior expectativa de retorno financeiro. Já em localidades onde a população não dispunha de renda suficiente, a execução de projetos habitacionais e saneamento não apresentou resultados satisfatórios. A esse cenário, os autores acrescentam o papel dos loteadores privados como principais produtores da cidade – isto é, de áreas urbanizadas e dotadas de infraestrutura –, que atendem à demanda das classes média e alta, mas não à do restante da população. Para estas pessoas, concluem os autores, “[...] restou uma inserção precária e ambígua no território: sem condições básicas de urbanidade, com vínculos frágeis com a terra que ocupam, vulneráveis a expulsões e remoções” (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 103).

Esse período pré-constituição de 1988 expõe alguns traços marcantes do problema habitacional brasileiro – presentes, em certa medida, até os dias de hoje: (i) déficit habitacional; (ii) dificuldade de acesso ao mercado imobiliário formal pelos extratos mais carentes da população; (iii) especulação imobiliária; (iv) distribuição seletiva de serviços públicos e de obras de infraestrutura urbana básica, tais como implantação de rede de abastecimento de água potável, escoamento de águas pluviais, vias de circulação, energia elétrica e esgotamento sanitário; (v) ocupação irregular de áreas risco ou ambientalmente sensíveis; (vi) insegurança da posse de moradores de assentamentos irregulares sujeitos a remoções forçadas; dentre outros.

Diante desse cenário, o constituinte brasileiro não poderia permanecer alheio à necessidade por moradia digna. Foi por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que se incluiu, expressamente, na redação do artigo 6º da Constituição Federal de 1988 a moradia como direito social fundamental.

Frequentemente, os direitos sociais são identificados como a segunda “geração”, ou, como prefere Antonio Carlos Wolkmer (2013, p. 13), “dimensão” dos direitos fundamentais, haja vista que estes não são superados por uma geração posterior, mas resultam de um processo contínuo de formação. Ainda segundo Antonio Carlos Wolkmer (2013, p. 26), os direitos fundamentais nascem de necessidades humanas históricas, inseridas no tempo e no espaço, e que, por isso mesmo, se transformam constantemente, configurando “a razão motivadora e a condição de possibilidade do aparecimento de ‘novos’ direitos”.

Os direitos sociais, enquanto direitos fundamentais do ser humano, se associam ao direito da igualdade, demandando prestações positivas do Estado, especialmente, em favor dos mais fracos e vulneráveis, a fim de oferecer melhores condições de vida e diminuir a desigualdade. Asseguram, pois, o efetivo exercício dos direitos individuais fundados na

liberdade, na medida em que favorecem a realização da igualdade real (SILVA, 2012, p. 286-287).

O direito social fundamental à moradia é complexo e multifacetado, podendo ser entendido sob dois aspectos. Primeiro, como direito que se opõe a iniciativas arbitrárias orientadas a tolher a habitação ou a possibilidade de conseguir uma, e segundo, como direito a obter uma habitação, própria ou por meio de arrendamento compatível com a renda familiar, o que demanda atuação do Estado para garantir a efetivação (SILVA, 2018, p. 382-383).

Feito esse breve resgate histórico do processo de urbanização brasileiro, desde o regime militar até a inclusão expressa do direito à moradia na ordem constitucional brasileira, cabe delinear agora o conceito de “conflito fundiário urbano”, como forma de auxiliar na escolha do método de resolução mais adequado para cada caso.

Em geral, o conflito pode ser definido, segundo Remo Fernando Entelman (2005, p. 49, tradução nossa), como: “[...] uma espécie ou classe de relação social em que existem objetivos de distintos membros da relação que são incompatíveis entre si”. O referido autor esclarece, ainda, a necessidade de distinguir a natureza das relações estabelecidas entre os atores – que pode ser conflituosa ou não conflituosa – e a crença que esses atores nutrem acerca da natureza dessas mesmas relações, ambos podem crer que há ou não uma relação de conflito, ou um deles pode crer que há conflito e outro não (ENTELMAN, 2005, p. 91).

Dentro do universo de combinações possíveis entre as situações objetivas e as crenças dos atores envolvidos, podem-se vislumbrar situações em que haja, de fato, metas incompatíveis e ambas as partes tenham consciência do conflito. No entanto, é razoável conceber casos em que, embora não exista incompatibilidade objetiva de metas entre os sujeitos, eles alimentem a crença de que estão em confronto. Saber distinguir adequadamente quais são os interesses dos que estão em disputa, bem como a crença de cada um acerca da situação, permite um melhor diagnóstico da relação e, como consequência, um emprego mais adequado dos métodos de resolução de conflito, sejam eles autocompositivos (em que os próprios envolvidos resolvem o problema) ou heterocompositivos (em que um terceiro soluciona o desacordo, estando as partes vinculadas a essa decisão).

A diversidade de atores, interesses e crenças presentes nos conflitos fundiários converte essa realidade em um verdadeiro desafio no que se refere à adequada gestão dessas relações sociais.

No que diz respeito ao conflito na esfera fundiária, no ano de 2009, o Conselho das Cidades recomendou ao extinto Ministério das Cidades a adoção de uma política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos por meio da edição da Resolução

Recomendada nº 87, de 2009. Dentre suas justificativas, essa resolução aponta que as reintegrações de posse e os despejos coletivos por meio do uso da violência, frequentemente, acarretam violações dos direitos humanos, tornando ainda pior o cenário de negligência do Poder Público em implementar medidas que assegurem o direito à moradia e a função social da propriedade. Ressalta a necessidade de uma mudança de cultura no tratamento dos conflitos fundiários, para afastar o uso da força e da violência contra os ocupantes de assentamentos irregulares urbanos.

Como “conflito fundiário urbano”, o artigo 3º, inciso I, da Resolução Recomendada nº 87, de 2009, define:

[...] 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.

Trata-se de um conceito bem abrangente de conflito fundiário urbano que já permite identificar os traços característicos dessa relação social conflituosa. Sob uma perspectiva objetiva, a disputa se dá sobre bens imóveis localizados no perímetro urbano dos municípios, podendo envolver tanto a titularidade da posse ou propriedade quanto o impacto de empreendimentos públicos ou privados. Sob uma perspectiva subjetiva, ao menos uma das partes envolvidas nesse conflito deve ser família de baixa renda ou grupo social vulnerável.

Com intuito de oferecer aportes teóricos mais precisos para o estudo do conflito fundiário urbano, Nelson Saule Júnior e Daniela Campos Libório Di Sarno (2013, p. 25-27) propõem uma nova terminologia que trabalhe com os conceitos de “conflito fundiário amplo” e “conflito fundiário estrito”.

Em linhas gerais, o “conflito fundiário amplo”, para os autores supracitados, está relacionado à apropriação desigual dos territórios urbanizados por diferentes segmentos sociais, ou seja, um modelo excludente de criação e reprodução da cidade, no qual as centralidades bem servidas de infraestrutura e serviços públicos são disputadas pelos agentes econômicos com maior poder aquisitivo, restando à população de baixa renda a ocupação de áreas periféricas com pouca ou nenhuma disponibilidade de equipamentos urbanos mínimos para assegurar uma moradia digna. É um processo contínuo de exclusão socioeconômica, que pode englobar regiões inteiras da cidade e um grande número de habitantes não identificáveis. A solução desse conflito fundiário em sentido lato se dá por meio da implementação de políticas públicas que garantam

o acesso à moradia e abranjam também outros direitos sociais fundamentais, como trabalho, saúde, segurança e lazer – funções sociais da cidade.

Já o “conflito fundiário estrito” envolve partes identificáveis em situações mais pontuais e específicas de disputa pelo território. Aqui podem ser apresentados, por exemplo, conflitos estabelecidos entre, de um lado, os ocupantes de um terreno e, de outro, os proprietários ou o Poder Público, que buscam medidas administrativas ou decisões judiciais para forçar a desocupação do imóvel controvertido. Os métodos consensuais de resolução de conflito são aplicáveis a esses casos de conflito fundiário estrito, como se verá a seguir com mais detalhes.

Esse refinamento conceitual oferecido por Nelson Saule Júnior e Daniela Campos Libório Di Sarno (2013, p. 25-27) é de grande valia, pois permite uma maior racionalização do estudo e do debate acerca dos conflitos fundiários, que, em regra, são bastante controvertidos. É preciso realçar a importância do Poder Público, especialmente o municipal, na implementação de políticas públicas que permitam uma melhor gestão do conflito fundiário amplo – aqui opta-se pelo uso do termo “gestão” e não “solução”, precisamente, porque a dinamicidade da apropriação desigual do território urbano demanda da administração pública uma atuação contínua e permanente.

Por outro lado, é possível vislumbrar “soluções” que, de fato, ponham fim aos conflitos fundiários estritos, em que partes identificáveis disputam determinada área da cidade, cada qual buscando atender a seu próprio interesse ou o da coletividade. Essas soluções podem ser tanto heterocompositivas (decisão judicial de reintegração de posse, por exemplo) ou autocompositivas (celebração de um acordo).

Como se passará a expor, a utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos, especificamente no âmbito de regularizações fundiárias, apresenta o diálogo (e não a violência) como instrumento capaz de promover soluções negociadas que possam acomodar os interesses de todas as partes envolvidas, buscando, sempre que possível, a manutenção da população na área em disputa.

3 CONSENSUALISMO NO PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O conflito fundiário urbano é complexo, dentre outros fatores, por envolver uma série de diferentes atores sociais, cada qual com demandas em certa medida legítimas e tuteladas pelo direito. Naturalmente, a busca por áreas tituladas e salubres para se viver na cidade não se resolve por meio de ações isoladas e desconexas. A experiência comum mostra que, no mais

das vezes, a propositura de atalhos convenientes para o enfretamento de realidades complexas tende a agravar a situação, e não a solucioná-la.

É o que ocorre, por exemplo, com as chamadas “remoções forçadas”, na quais o Poder Público se vale da força para retirar população ocupante de determinada área pública ou privada, sem contrapartida de políticas sociais de acolhimento dessas pessoas, a fim de atender, por vezes, interesses econômicos privados (TEIXEIRA; SILVA, 2016, p. 129).

Em outras palavras, pode até parecer simples a decisão de remover os “invasores” de uma determinada área em disputa, mas a questão da falta de acesso à moradia digna por aquele estrato mais vulnerável da população permanece. Muda-se o pleito por moradia de endereço, mas ele continua existindo e clamando por solução. Não é fácil, mas é preciso gerir essa demanda com ações coordenadas pelo Poder Público em diversas frentes de trabalho e com muito *diálogo* – aqui entendido, na concepção de William Isaacs (1999, p. 19), como uma forma de conversação na qual as pessoas pensam em conjunto, superando suas diferenças em direção a um entendimento comum que permita uma nova compreensão da situação e oriente, por consequência, um novo pensar e agir.

Não é de surpreender que a Lei nº 13.465, de 2017, tenha definido a regularização fundiária urbana como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com intuito de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial da cidade, bem como conferir títulos dessas áreas a seus ocupantes – artigo 9º da Lei nº 13.465, de 2017. A interdisciplinaridade é, pois, uma marca do procedimento de regularização, dado que essa realidade complexa exige intervenção em diversos aspectos para efetiva integração à cidade de pessoas e espaços antes esquecidos e marginalizados.

Nesse contexto, o uso de meios alternativos (extrajudiciais) para resolução de conflitos parece bastante adequado. Não se nega a importância do Poder Judiciário para tutela de direitos vulnerados em procedimentos de regularização fundiária, mas é preciso ponderar que a judicialização de conflitos fundiários seja apenas um dos caminhos possíveis, e talvez nem o mais apropriado a depender das circunstâncias do caso concreto. A busca de soluções negociadas entre as partes envolvidas a partir de uma abordagem de cooperação, isto é, não adversarial, abre a possibilidade de acordos em que todos saiam satisfeitos em alguma medida.

Como apontam Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 83-84), ao tratar de métodos alternativos para decidir causas judiciais, os benefícios provenientes de soluções negociadas e ágeis são evidentes, porque – além de evitarem a sobrecarga dos tribunais com excessivo número de processos e os elevados custos financeiros decorrentes do litígio – as partes envolvidas tendem a acatar com maior facilidade o resultado do acordo se comparado

com a decisão judicial imposta unilateralmente pelo juiz, na medida em que a resolução consensual permite uma abordagem mais profunda das causas do conflito, com a possibilidade de reestabelecimento do relacionamento entre os participantes da disputa.

Remo Fernando Entelman (1997, p. 03-04), por sua vez, observa a dificuldade dos advogados – e aqui se pode acrescentar todos os demais operadores do direito – em lidar com situações nas quais os interesses de ambas as partes se mostram legítimos. A lógica adversarial presente na cultura, e reforçada no ensino das faculdades de direito, dificulta a construção de soluções que não sejam baseadas no binômio perdedor-ganhador, ou seja, a tutela do interesse de uma parte impõe o sacrifício do interesse da outra. Sob esse aspecto, a cooperação pode oferecer melhores estratégias de resolução de conflitos que auxiliem na construção de alternativas consensuadas fundadas no binômio ganhador-ganhador.

No âmbito dos conflitos fundiários, é razoável supor que, ao menos em tese, os interesses dos atores envolvidos sejam legítimos e merecedores de tutela pelo ordenamento jurídico. A defesa do direito de propriedade pelos proprietários de terras urbanas, a busca de uma moradia digna pelos ocupantes de assentamentos informais, o adequado uso e ocupação do solo planejado pelo Poder Público, a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado em favor de toda a coletividade e outros, são simples exemplos de interesses tutelados em abstrato pelo ordenamento jurídico, mas que, por vezes, se chocam em casos concretos de disputa de terras urbanas.

Em vista disso, a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos fundiários urbanos pode viabilizar, ao menos, o diálogo entre as partes envolvidas, a fim de melhor gerir os interesses contrapostos. É evidente que nem sempre haverá possibilidade de acordo, até mesmo por limitação constitucional ou legal, a exemplo de direitos indisponíveis que não admitem transação, mas o fato de permitir a fala e a escuta dos atores do conflito já contribui para uma melhor compreensão do mesmo.

E aqui é preciso dizer que a administração pública tem um papel de destaque como promotora do consensualismo em procedimentos de regularização fundiária urbana. O artigo 10, inciso V, da Lei nº 13.465, de 2017, apresenta como objetivo expresso da regularização fundiária: “estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade”. É um objetivo, aliás, a ser observado por todos os entes federativos.

A própria Lei nº 10.257, de 2001, já preconizava como diretrizes gerais da política urbana (artigo 2º), dentre outras, a gestão democrática da cidade por meio de participação da sociedade civil (inciso II) e a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da

sociedade no processo de urbanização (inciso III). Sob esse aspecto, a Lei nº 13.465, de 2017, parece reafirmar o compromisso do legislador em promover a gestão da cidade por meio de uma atuação do Poder Público que seja qualificada pela participação democrática e cooperativa da sociedade.

Logo, no que diz respeito à questão fundiária urbana, a busca da cooperação entre os diferentes atores envolvidos no conflito deve representar uma importante diretriz a orientar a administração pública em todas as etapas do procedimento de regularização. Isso não significa dizer, contudo, que a administração pública deva celebrar acordos a qualquer custo, ainda que ilegais ou inconstitucionais, e, por isso mesmo, contrários ao interesse público.

Antes de tudo, o Poder Público precisa criar ambientes institucionais nos quais seja viabilizado o diálogo, onde pessoas atingidas, direta ou indiretamente, pela regularização dos núcleos urbanos informais possam receber informações sobre o projeto, bem como expressar suas necessidades, preocupações e pleitos. Pela posição que ocupa na busca do interesse público, a administração pública, composta de equipes técnicas e munida de planejamento, tende a reunir as melhores condições para congregar ocupantes, proprietários e terceiros interessados na elaboração de soluções que possam acomodar todos os interesses envolvidos, e, assim, resolver o conflito.

Ao comentar o artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Rafael Wallbach Schwind (2020, p. 162-163) destaca que esse dispositivo estabeleceu uma verdadeira regra geral de aplicação de soluções negociadas para todo o âmbito da administração pública, de modo que esta passa a ter o dever de, pelo menos, avaliar concreta e efetivamente a possibilidade de celebrar compromissos. Trata-se de norma de sobredireito que preceitua um verdadeiro “poder-dever” de a administração pública buscar soluções consensuais por meio da pactuação de compromissos.

Juarez Freitas (2017, p. 32-34), por sua vez, defende que a solução negociada merece ser vista pela administração pública como estratégia preferencial quando for possível negociar. Esse autor esclarece ainda que a valorização de um consensualismo probó não significa rejeitar a via judicial como forma de obter uma decisão de mérito necessária para resolução da lide, mas tão somente compreender que a submissão do conflito ao Poder Judiciário é um mecanismo residual de resolução, destinado a casos nos quais não é possível o acordo.

Das lições de Juarez Freitas, extrai-se também que a negociação em sentido amplo (englobando conciliação, mediação e técnicas inominadas) na esfera do direito administrativo não pode, em nenhum caso, representar uma violação de princípios e regras constitucionais, e, em consequência, “[...] são proibidos compromissos ímprobos, desproporcionais,

impermeáveis a procedimentos de controle e autocontrole e que tentam, maliciosamente ou não, contornar a reserva legal” (FREITAS, 2017, p. 36-37).

Nesse ponto, é fundamental o alerta feito por José Sérgio da Silva Cristóvam e Elisa Berton Eidt (2020, p. 68, 73-76) no sentido de que o emprego de meios consensuais de resolução de conflitos pelo Poder Público deve ser acompanhado de motivação e observar o devido processo legal. Tudo isso, para que o procedimento administrativo de resolução consensual – também denominado pelos autores de “procedimento administrativo participativo” – esteja fundamentado e formalizado em etapas bem definidas e atos transparentes, de modo a legitimar a consensualidade dentro da administração pública.

Em outras palavras, a adoção de uma postura mais cooperativa por parte da administração pública para construção de alternativas consensuais de resolução de conflitos, não dispensa a motivação de seus atos e o devido processo legal. É procedimentalização mínima, mas indispensável, para que se assegure o respeito aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência – artigo 37 da Constituição Federal de 1988 –, viabilizando, ademais, a atuação de órgãos de controle.

No que se refere ao procedimento administrativo de resolução de conflitos fundiários, o artigo 34 da Lei nº 13.465, de 2017, prevê que os municípios poderão criar “câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos” com competência para dirimir disputas relacionadas à regularização, inclusive por meio de convênios com Tribunais de Justiça estaduais. Essas câmaras terão modo de composição e funcionamento regrados por ato do Poder Executivo municipal, e, na ausência deste ato, observar-se-á a Lei nº 13.465, de 2017, que trata da mediação entre particulares e da autocomposição no âmbito da administração pública.

Orides Mezzaroba e Edson Ricardo Saleme (2019, p. 134) sustentam que, embora o município não esteja obrigado a instituir uma câmara de prevenção e resolução de conflitos, essa medida seria benéfica por favorecer uma solução mais ágil em conflitos fundiários urbanos individuais ou coletivos.

Importa destacar, ainda, que o parágrafo 3º do artigo 34 da Lei nº 13.465, de 2017, permite ao município instaurar procedimento de mediação coletiva não apenas por meio de provocação das partes interessadas, mas também de ofício. Isso só vem a reafirmar o papel de protagonismo do Poder Público na promoção de soluções negociadas, pois permite ao município tomar a iniciativa na busca pelo diálogo com todos os demais atores envolvidos.

Ao final do procedimento, e havendo consenso, o mesmo artigo 34, parágrafo 2º, da Lei nº 13.465, de 2017, prevê que será lavrado o acordo, passando este a ser condição para

conclusão da regularização fundiária urbana e consequente expedição da “Certidão de Regularização Fundiária”.

Podem ser objeto de acordo entre as partes os direitos disponíveis, bem como os indisponíveis que permitam transação, porém, neste último caso, o consenso das partes dependerá de homologação em juízo, sendo necessária a manifestação do Ministério Público – artigo 3º, parágrafo 2º, da Lei nº 13.140, de 2015.

No que concerne aos métodos consensuais de resolução de conflitos, podem ser citados, como exemplo, a negociação, a conciliação e a mediação. Basicamente, a diferença entre esses métodos reside na presença de um terceiro imparcial e em sua forma de atuação. Na negociação, as partes estabelecem um diálogo direto uma com a outra, sem a colaboração de um terceiro imparcial. Na conciliação e na mediação, ao contrário, existe a participação de um terceiro com imparcialidade que auxilia a comunicação entre partes em disputa.

A teor do artigo 165, parágrafos 2º e 3º, da Lei nº 13.105, de 2015, o conciliador poderá propor alternativas para dirimir a disputa, atuando, preferencialmente, em situações nas quais não haja relação anterior entre os participantes do conflito. Já o mediador auxiliará as partes no esclarecimento de questões e interesses controvertidos, de modo que elas próprias possam construir soluções consensuais de ganho mútuo. A atuação do mediador é recomendada para os casos em que haja vínculo anterior entre as partes.

A definição legal de mediação se encontra no artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 13.140, de 2015, nestes termos: “Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”.

Nelson Saule Júnior e Daniela Campos Libório Di Sarno (2013, p. 45) apontam que a mediação, enquanto método de resolução não adversarial de disputas, se coaduna com uma visão contemporânea do direito urbanístico alinhada aos direitos fundamentais e à interdisciplinaridade, configurando, pois, meio adequado para composição de conflitos fundiários urbanos em sentido estrito.

Além disso, a mediação tem a capacidade de permitir a participação efetiva dos atores envolvidos, notadamente, daqueles pertencentes aos assentamentos informais abrangidos pelos projetos de regularização fundiária – os quais, por vezes, são negligenciados em seus interesses. Sob esse aspecto, Nelson Saule Júnior e Daniela Campos Libório Di Sarno (2013, p. 45) apresentam a mediação como realização da democracia participativa, inclusive, com empoderamento político dos cidadãos que, a partir do diálogo, passam a ser capazes de resolver suas próprias divergências. E os autores arrematam: “A mediação comunitária é uma ação

horizontal de participação popular capaz de abarcar uma série de conflitos, desafogando o Poder Judiciário e empoderando as partes conflitantes com altivez política característica da democracia participativa” (SAULE JÚNIOR; DI SARNO, 2013, p. 45).

Nesse sentido, a negociação baseada em princípios – ou negociação integrativa – da escola de negociação de Harvard pode oferecer subsídios importantes também para mediação de conflitos fundiários. Embora, a rigor, sejam métodos distintos de autocomposição, a imprescindibilidade do diálogo entre todos os atores envolvidos para construção do consenso permite, em certa medida, o compartilhamento de técnicas que auxiliem nessa comunicação.

A mediação e a negociação, aliás, guardam tantas semelhanças que Tania Almeida (2015, p. 88-89) afirma ser adequado o uso da expressão “negociação assistida” para se referir à mediação. Isto porque o mediador tão somente assiste as partes no estabelecimento e desenvolvimento de um diálogo capaz de proporcionar a elas próprias a definição da melhor solução para o conflito.

Segundo Roger Fisher, Willian Ury e Bruce Patton (2005, p. 28-29), a negociação baseada em princípios da escola de Harvard se funda em quatro elementos: pessoas, interesses, opções e critérios. Em breves palavras, esse modelo de negociação preconiza discernir as relações pessoais do problema em si, ou seja, não é uma pessoa contra a outra, mas sim ambas colaborando na construção de uma solução para o conflito. Além disso, é preciso identificar com clareza os interesses das partes envolvidas na disputa, cuja busca vai muito além de uma análise superficial e prematura da posição de cada participante na negociação. A posição, comumente, representa o aspecto mais visível do conflito, mas é capaz de ocultar as verdadeiras necessidades, aflições e expectativas das partes. Encontrados os reais interesses, mostra-se necessário elaborar opções de solução que favoreçam o ganho mútuo, substituindo o binômio ganha-perde pelo ganha-ganha. E, por fim, eleger critérios objetivos que orientem a escolha da melhor opção de ganho mútuo para resolução consensual do conflito.

A adoção desses princípios da negociação integrativa na mediação de conflitos fundiários urbanos pode contribuir sobremaneira com a superação, ou, ao menos, a mitigação da postura excessivamente adversarial comum entre as partes envolvidas nessa espécie de disputa.

Além disso, cabe ressaltar a importância da presença de advogados ou defensores públicos na mediação, prestando serviços gratuitos de assessoramento jurídico às populações carentes. Isso porque não se pode perder de vista a complexidade dos procedimentos de regularização fundiária, assim como a flagrante desigualdade material que existe entre as partes envolvidas nesses conflitos, inclusive, no que se refere ao conhecimento de seus direitos.

Sobre esse tema, a Lei nº 13.140, de 2015, dispõe que, ressalvados os casos de competência dos Juizados Especiais, as partes deverão estar assistidas por advogados ou defensores públicos em sessões de mediação judicial (artigo 26). Porém, no que concerne à mediação extrajudicial, a presença de advogados ou defensores públicos é, em regra, uma faculdade das partes, apenas se tornando obrigatória quando uma delas comparecer ao procedimento assistida por profissional habilitado (artigo 10).

Embora a referida lei dispense a obrigatoriedade de participação de advogados e defensores públicos na mediação extrajudicial, entende-se salutar sua presença como forma de subsidiar tecnicamente as partes na tomada de decisão. Nesse sentido, Tania Almeida (2015, p. 91) destaca que, quando a matéria do acordo versa sobre aspectos legais, o assessoramento técnico é imprescindível. Entretanto, continua a autora, o contexto da mediação impõe uma mudança de atitude também para os advogados, que devem assumir uma posição de assessores ou consultores de seus clientes, prezando pela observância dos parâmetros jurídicos do acordo, mas sem esboçar um comportamento adversarial comum aos processos judiciais (ALMEIDA, 2015, p. 92).

Sob essa perspectiva, mostra-se recomendável que, na regulamentação de procedimentos administrativos para resolução extrajudicial de conflitos fundiários urbanos, seja considerada a necessidade de famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis estarem assistidos por advogados ou defensores públicos, tendo em vista não apenas a complexidade do procedimento de regularização em si, mas também a desigualdade das partes envolvidas no conflito.

No que diz respeito ao assessoramento jurídico da população de baixa renda em procedimentos de regularização fundiária urbana, Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (2010, p. 235-236) sugere que os Municípios ofereçam esse serviço de forma gratuita, disponibilizando servidores municipais da área para atendimento dessa demanda ou até mesmo advogados públicos de carreira com competência para atuar nessa matéria, conforme a estrutura administrativa. A autora ressalta também a importância de participação da Defensoria Pública na regularização fundiária, por meio de convênios celebrados com os Municípios, auxiliando no assessoramento jurídico da população. E, por fim, departamentos jurídicos de Universidades, Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil e organismos não-governamentais, que, a depender da vontade política da administração pública municipal, poderiam colaborar com esse esforço de oferta gratuita de serviços jurídicos por meio de convênios.

Por fim, convém pontuar que as soluções negociadas, embora apresentem um enorme potencial de pacificação social por meio do diálogo, não podem ser instrumentalizadas para

legitimar injustiças, reproduzindo desigualdades históricas sob o verniz da consensualidade. Seja qual for a estratégia adotada pelo Poder Público para oferta gratuita de serviços jurídicos, é salutar que a população carente ocupante de áreas atingidas pelo procedimento de regularização seja assessorada por advogados ou defensores públicos durante a mediação desses conflitos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, pretendeu-se contextualizar o conflito fundiário urbano brasileiro, e, a partir disso, estudar o estímulo ao consensualismo no âmbito de procedimentos de regularização fundiária urbana, como forma de favorecimento de soluções fundadas no diálogo em detrimento de um modelo adversarial, que, não raras as vezes, implica remoções forçadas das populações de baixa renda, com violação de direitos fundamentais.

Na primeira parte, buscou-se fazer um rápido apanhado histórico acerca do processo de urbanização brasileiro, desde o regime militar até a consagração do direito à moradia como direito social fundamental na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 2000. A partir dessa contextualização do conflito, foram apresentadas as noções de conflito fundiário amplo e estrito.

Sob uma perspectiva ampla, o conflito fundiário urbano representa a apropriação desigual dos terrenos urbanos pelos diferentes atores sociais, ou seja, trata-se de um processo contínuo no tempo fruto de um modelo de urbanização excludente que não permite uma oportunidade de acesso igualitário às centralidades bem providas de serviços públicos e infraestrutura urbana, relegando as pessoas de baixa renda para regiões periféricas e precárias. A adoção de políticas públicas voltadas ao acesso à moradia digna e garantia dos demais direitos sociais se apresenta como caminho possível no sentido de resolver (ou gerir) os problemas advindos da desigualdade presente na criação e expansão da cidade.

Em sentido estrito, por sua vez, o conflito fundiário envolve partes identificáveis que disputam um terreno urbano específico, sobre o qual buscam a tutela da posse ou propriedade, ou ainda discutem os impactos de um empreendimento. Normalmente, são conflitos que dão origem a ações judiciais e a remoções forçadas. Para essa espécie de conflito fundiário urbano, mostra-se viável a adoção de métodos consensuais de resolução de conflito para elaboração de soluções dialogadas, e não violentas.

Na segunda parte do trabalho, e a partir da noção de conflito fundiário estrito, analisou-se o consensualismo em procedimentos de regularização fundiária urbana, cujo escopo é

integrar assentamentos informais ao restante da cidade e titular seus ocupantes, tudo isso com vistas a garantir o direito social à moradia digna. A complexidade desses procedimentos demanda amplo e profundo diálogo entre todos os atores envolvidos, como alternativa ao modelo demasiadamente adversarial que resulta, o mais das vezes, em desocupações violentas das populações mais vulneráveis. Nesse sentido, o legislador federal fez constar de modo expresso, dentre os objetivos da regularização fundiária previstos no artigo 10 da Lei nº 13.465, de 2017, o estímulo, por parte do Poder Público em todas as suas esferas, à resolução extrajudicial de conflitos, fortalecendo os métodos consensuais fundados no diálogo e na cooperação.

Como forma de viabilizar soluções consensuais em procedimentos de regularização fundiária urbana, os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos com competência para dirimir essas disputas por meio de métodos autocompositivos. Isso sem descuidar da observância do devido processo legal e da motivação dos atos praticados pelo gestor público no âmbito desses procedimentos, de forma a assegurar a juridicidade dos acordos firmados, bem como possibilitar a atuação dos órgãos de controle.

Dentre os métodos autocompositivos, destacou-se a mediação, por permitir que as partes possam, por meio do auxílio de um terceiro imparcial (mediador), reestabelecer o diálogo, compreender melhor todos os aspectos da disputa e, eventualmente, elaborar, elas próprias, soluções negociadas de ganho mútuo que ponham fim ao conflito. Em outras palavras, trata-se de um método de resolução de controvérsias que valoriza a democracia participativa com envolvimento da sociedade, especialmente dos mais vulneráveis, nos rumos da política urbana executada pelo Município.

Técnicas de negociação da escola de Harvard, por exemplo, podem ser utilizadas na mediação de conflitos fundiários urbanos como forma de separar as pessoas do problema em si, melhor identificar os interesses das partes, elaborar opções de ganho mútuo e estabelecer critérios objetivos para escolha da solução que melhor atenda aos interesses dos envolvidos.

Deu-se, ainda, ênfase à participação de advogados ou defensores públicos na representação dos interesses das pessoas de baixa renda e de grupos vulneráveis abrangidos pelos procedimentos de regularização fundiária urbana. Não se pode ignorar a complexidade dessas situações e nem a existência de desigualdades materiais entre as partes. Logo, mesmo em uma mediação extrajudicial, se faz salutar o assessoramento jurídico da população carente, cabendo ao Poder Público, especialmente o municipal, desenvolver políticas de oferecimento gratuito desse serviço.

Em comparação com propostas de resolução baseadas na lógica adversarial, concluiu-se que a opção pelo consensualismo e pela cooperação entre Estado e sociedade tende a oferecer as melhores condições de diálogo entre os participantes da disputa pelas terras urbanas, o que permite a construção de soluções que garantam maior adesão àquilo que foi decidido e, em consequência, maior pacificação social, desde que esses acordos observem as normas constitucionais e infraconstitucionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Tania. Mediação e conciliação: dois paradigmas distintos, duas práticas diversas. In: SOUZA, Luciane Moessa de (Coord). **Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça**. 2 ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015. p. 85-94.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/8918#preview-link0>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; EIDT, Elisa Berton. A autorização legal para realização de acordos pela Administração Pública e a sua aplicação no âmbito das câmaras administrativas. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 11, pp. 55-81, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209/43642>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

ENTELMAN, Remo Fernando. El conflicto: dilema para abogados. **Revista La Ley**, Buenos Aires, p. 01-13, dez. 1997. Disponível em: <http://ebour.com.ar/ensayos_meyde2/Remo%20Entelman%20-%20El%20Conflicto,%20dilema%20para%20abogados.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

ENTELMAN, Remo Fernando. **Teoría de conflictos: hacia un nuevo paradigma**. Barcelona: Gedisa, 2005.

FISHER, Roger; URY, Willian; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões**. Tradução de Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. 2 ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Imago, 2005.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991/71617>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

ISAACS, William. **Dialogue and the art of thinking together: a pioneering approach to communicating in business and in life**. Nova York: Currency, 1999.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Erminia. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos avançados** [online], vol. 25, n. 71, p. 7-22, abr. 2011. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/ea/a/qsfx5dQBKhzcFb8rYRRJYpR/?lang=pt>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

MEZZAROBA, Orides; SALEME, Edson Ricardo. Aplicação da resolução extrajudicial de conflitos no processo de regularização fundiária no Brasil: o caso das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos fundiários urbanos previstos pela Lei nº 13.465 de 2017. **Revista Justiça do Direito** [online], v. 33, n. 3, p. 115-138, set./dez. 2019. Disponível em:
<<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/10463>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** [online], v. 11, n. 2, nov. 2009. Disponível em:
<<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estudos** – CEBRAP [online], n. 89, p. 89-109, mar. 2011. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/nec/a/RVtd8zVwYXXbP74GzMM7tsD/?lang=pt>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

SAULE JÚNIOR, Nelson; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. Disponível em: <<http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/SAULE-JR-2003-alternativas-para-media%C3%A7%C3%A3o-de-conflitos.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Acordos na lei de introdução às normas do direito brasileiro – LINDB: normas de sobredireito sobre a celebração de compromissos pela administração pública. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.); BARROS FILHO, Wilson Accioli de (Org.). **Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020. Cap. 5, p. 157-176.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35 ed. rev. atual. até a Emenda Constitucional n. 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

TEIXEIRA, Alessandra; SILVA, Eliane Alves da. Conflitos fundiários urbanos e sistema de justiça: judicialização da política ou politização da justiça?. **Mediações**, Londrina, v. 21 n. 1, p. 124-144, jul./dez. 2016. Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/24664/19503>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

WOLKMER, Antonio Carlos. Direitos Humanos: novas dimensões e novas fundamentações. **Revista Direito em Debate** [online], v. 11, n. 16-17, 2013. Disponível em:

<<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/768>>

Acesso em: 27 abr. 2021.

CONSENSUALISM AND URBAN LAND REGULATION: A WAY TO ENSURE THE RIGHT TO THE CITY

ABSTRACT

This article seeks to study the encouragement of consensualism in the context of urban land regularization procedures. The text presents some historical and conceptual contributions about the Brazilian urban land conflict, as well as the role of the public administration, in promoting methods of consensual dispute resolution through the possibility of creating chambers for the prevention and administrative resolution of conflicts. The deductive method is used, with bibliographic and documentary research as a technical procedure. In conclusion, solutions based on dialogue generate greater adhesion of the parties and social pacification when compared to adversarial attitudes in urban land conflicts.

Keywords: Conflict resolution. Land conflict. Mediation. Democracy.