

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Jéssica Luíza Moreira Barbosa

**MEDIAÇÃO, CONFLITO E CIDADE:**

**Uma análise dos limites e possibilidades do artigo 565 do CPC/2015 à luz do direito à moradia**

Belo Horizonte

2018



Jéssica Luíza Moreira Barbosa

**MEDIAÇÃO, CONFLITO E CIDADE:**

**Uma análise dos limites e possibilidades do artigo 565 do CPC/2015 à luz do direito à moradia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Professora Doutora Camila Silva Nicácio.

Belo Horizonte

2018

---

B238m  
possibilidades  
Luíza

Barbosa, Jéssica Luíza Moreira  
Mediação, conflito e cidade: uma análise dos limites e  
do artigo 565 do CPC/2015 à luz do direito à moradia / Jéssica  
Moreira Barbosa. – 2018.

Orientadora: Camila Silva Nicácio.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Direito.

1. Direito – Teses 2. Direito à moradia – Teses 3. Processo civil –  
Teses 4. Mediação – Teses I. Título

CDU 342.7

---

Jéssica Luíza Moreira Barbosa

**MEDIAÇÃO, CONFLITO E CIDADE:**

**Uma análise dos limites e possibilidades do artigo 565 do CPC/2015 à luz do direito à moradia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Professora Doutora Camila Silva Nicácio.

---

Professora Doutora Camila Silva Nicácio – UFMG (Orientadora)

---

Professora Doutora Adriana Goulart de Sena Orsini – UFMG (Banca Examinadora)

---

Professora Doutora Maria Tereza Fonseca Dias – FUMEC/UFMG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte

2018



## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho é fruto de muitas mãos (e pés) que se juntaram a mim num caminho bonito, cheio de curvas, algumas pedras e muita flor. Por isso, eu não conseguiria, sem injustiças, agradecer a toda gente que andou comigo, tornando possível que chegássemos até aqui. O faço em nome de alguns, mas bem certa da incompletude da tarefa.

Agradeço a toda Força Superior, por ser luz e guia. Aos meus pais, pelo amor ativo e generoso que acalenta a alma e me faz querer seguir. À minha família, especialmente Aloísio, Geralda, Conceição e Cecília, agradeço pelas boas energias e me desculpo pelas muitas ausências.

Agradeço à minha orientadora, Camila, por ter acreditado no tema da pesquisa e me acolhido tão paciente e carinhosamente. Ao professor Daniel pela confiança e pela iniciação na docência. À professora Adriana por ter me apresentado a mediação e pelas contribuições na qualificação. Às Camiletes, pelo apoio e pelas trocas. Às pesquisadoras (es) do Programa Cidade e Alteridade, principalmente à professora Maria Tereza e ao Juliano, por terem me ensinado tanto! À DAJ (assistidas/os, estagiárias/os, parceiras/os de trabalho), obrigada por seguir sendo Escola.

Aos melhores tenistas - Tirado, Cisco, Lones e Lcs: a vida (e o mestrado ou qualquer outra coisa) tem mais sentido e leveza porque eu partilho dela com vocês. Isador, Babi e Bê: obrigada por termos atravessado mais um pedaço juntos, sendo festa, lar e aconchego uns aos outros. As/ aos companheiras (os) de conversa boa e infinita – Ana, Mariana, Guilherme, Barão, Amandinha, Felipe e Meokaren – obrigada por terem sido olhos, ouvidos e carinhos nesse tempo de pesquisa. Às queridas da Cumbia - Laura, Luiza e Tauany - gratidão pelas palavras que abraçam.

Aos Servidores do Colegiado de Pós Graduação e às companheiras da Representação Discente, grata pela gentileza e cuidado de sempre.

Às moradoras e aos moradores das Ocupações Urbanas, meu agradecimento e imenso respeito por lutarem e construírem, cotidianamente, outras cidades possíveis.

Por fim, e muito especialmente, às pessoas que foram luz e esperança em dias de justiça tão obscura. Pessoas que dividiram comigo seus saberes, seus casos, suas opiniões, suas histórias de existência e resistência, que trocaram palavras de apoio e incentivo, que me apontaram erros e que me fizeram pensar mais do que eu havia pensado: *“En la calle, codo a codo, somos mucho más[...]*” (BENEDETTI,1974).





## RESUMO

O trabalho buscou identificar sob quais condições a mediação obrigatória de conflitos coletivos fundiários, conforme prevista pelo artigo 565 do Código de Processo Civil de 2015, emerge como instrumento apto a gerenciar, de forma efetiva, os conflitos coletivos pela terra urbana (considerados seus aspectos sociais, econômicos e políticos), de forma a assegurar e promover o direito à moradia. Partiu-se de considerações acerca do conflito, enquanto fenômeno ínsito às interações sociais. A seguir, realizou-se breve análise do modelo de urbanização brasileiro e suas implicações na distribuição da terra e no desenvolvimento de conflitos. Comparou-se, então, o tratamento oferecido aos conflitos fundiários coletivos no Código de Processo Civil de 1973 e aquele presente no Código de Processo Civil de 2015 por meio da análise da lei e da análise processual de casos anteriores e posteriores ao Código de 2015. A partir daí, discutiu-se os limites e as possibilidades da mediação de conflitos em face das questões urbanas, bem como a necessidade de historicizá-la e tratá-la como reflexo de um novo paradigma de regulação social. Como estudo de caso, abordou-se o conflito das Ocupações Izidora e o julgamento da Questão de Ordem que negou a viabilidade de mediação judicial. O acontecido retratou as dificuldades na socialização jurídica daquilo que se pretende uma nova cultura. Ao final, serão propostos meios de aproximar a mediação da comunidade e das instituições, bem como as condições em que mediação pode gerir os conflitos fundiários urbanos.

Palavras-chave: Mediação. Conflitos fundiários. CPC/15. Art. 565. Moradia.



## **ABSTRACT**

This work sought to identify whether (and, if so, under what conditions) mandatory mediation of collective land conflicts, as proposed in article 565 of the Code of Civil Procedure / 2015, emerges as an instrument able to manage collective urban land conflicts (considering their social, economic and political aspects), in order to ensure and promote the right to housing. This work begins with considerations about the conflict, as a normal phenomenon in social interactions. Then, a brief analysis of the Brazilian urbanization model and the implications of it for land distribution and conflict development. Next, a comparison between the treatment offered to collective land conflicts in the Code of Civil Procedure/1973 and the treatment in the new Code. To this purpose, we have analyzed the legislation and some concrete cases (before and after the Code of 2015). From this point on, we discuss the limits and possibilities of conflict mediation in urban conflicts and the necessity of historicize and treat it as a reflection of a new social regulation paradigm. As a case study, we have focused in the conflict of the Izidora Occupations and the judgment of the Order Question that denied the viability of judicial mediation in this case. The event portrays the difficulties in the legal socialization of a new culture. At the end, we have proposed ways to bring mediation closer to the community and institutions as well as the conditions under which mediation can manage urban land conflicts.

Key words: Mediation. Fundiary conflicts. CPC/15. Art. 565. Housing.



## LISTA DE ABREVIACÕES

ADR Alternative Dispute resolution  
BID Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNH Banco Nacional de Habitação  
CEF Caixa econômica Federal  
CNJ Conselho Nacional de Justiça  
CONIMA Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem  
ENFAM Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados  
FCP Fundação Casa Popular  
FJP Fundação João Pinheiro  
FGTS Fundo de garantia por tempo de serviço  
FNHIS Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FNRU Fórum Nacional de Reforma Urbana  
IAP Institutos de Aposentadoria e Pensão  
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ONU Organização das nações unidas  
PBH Prefeitura de Belo Horizonte  
PlanHab Plano Nacional de Habitação  
PLS Projeto de lei ao Senado  
PMCMV programa minha casa minha vida  
PMMG Polícia Militar de Minas Gerais  
PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
SBPE Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SDH Secretaria dos Direitos humanos  
MP Ministério Público  
SEPLAG Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
SUPMEC Superintendência de Prevenção e Mediação de Conflitos  
SFH Sistema financeiro de habitação  
STJ Superior Tribunal de Justiça  
TJMG Tribunal de Justiça de Minas Gerais  
URBEL Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte



## Sumário

1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	21
1.1 Técnicas e procedimento de pesquisa.....	22
1.2 Sobre os caminhos e descaminhos do campo de pesquisa .....	23
1.3 Sobre as entrevistas.....	25
1.4 Sobre as curvas nos caminhos e descaminhos da pesquisa .....	26
2 ENCONTRANDO O CONFLITO NA CIDADE .....	29
2.1 O Conflito .....	30
2.2 A cidade .....	32
2.2.1 Os conflitos urbanos .....	34
2.2.3 O direito à cidade e a cidade: “nosso problema é déficit de cidade” .....	35
2.2.3 Como se constrói o conflito urbano? Urbanização à brasileira: as raízes do nó da terra urbano .....	37
2.3 O direito à moradia .....	45
2.3.1 O histórico do Direito à moradia .....	46
2.3.2 Direito à moradia no Brasil.....	48
2.4 A moradia como direito especial de personalidade .....	51
2.5 Por que a moradia está além da propriedade?.....	52
2.6 O déficit habitacional.....	53
2.6.1 Os dados.....	54
2.7 Histórico do direito à moradia no Brasil.....	55
2.7.1 República Velha.....	55
2.7.2 Era Vargas .....	56
2.7.3 Ditadura Militar .....	57
2.7.4 Até os dias de hoje: O Programa Minha Casa, Minha Vida .....	60
2.8 Os conflitos fundiários coletivos urbanos invadem a cidade: o valor da terra pra cada um.....	65
2.8.1 Os valores das cidades dentro da cidade: a terra urbana como mercadoria especial .....	65
2.8.2 Da segregação urbana aos conflitos fundiários coletivos urbanos .....	68





2.8.3 Por uma definição dos conflitos fundiários coletivos urbanos .....	71
2.9 As ocupações urbanas por moradia: uma resposta à urbanização segregacionista e à insuficiência das políticas públicas habitacionais .....	72
3 ENTRE MUITAS PORTAS: AS MEDIAÇÕES .....	75
3.1 O acesso à justiça pela via dos direitos.....	75
3.1.1 Acesso à justiça pela via dos direitos e os mecanismos adequados de solução de conflitos .....	76
3.2 A difusão dos mecanismos de solução adequada de conflitos .....	76
3.3 O Brasil e os métodos adequados de resolução de conflitos .....	78
3.4 O que tem a mediação a ver com isso? .....	80
3.5 Uma pequena história da mediação .....	81
3.5.1 A mediação como reflexo de uma sociedade paradoxal.....	83
3.6 Alguns pontos de partida para entender a mediação .....	85
3.6.1 A não verticalidade .....	87
3.6.2 Espaço retórico alargado.....	88
3.6.3 Internormatividade.....	89
3.6.4 Laço social .....	91
3.7 As narrativas sobre a mediação .....	92
3.7.1 A mediação fábula .....	92
3.7.2. A mediação perversão.....	93
3.7.3 A “outra mediação” .....	94
3.8 A mediação no novo CPC.....	95
3.9 Apontamentos acerca da Lei da Mediação (Lei 13.140/2015) .....	97
3.10 Microsistema .....	99
3.11 Da definição de mediação judicial.....	99
3.12 Os princípios da mediação .....	100
3.12.1 Imparcialidade .....	101
3.12.2 Confidencialidade .....	102
3.12.3 Oralidade.....	105
3.12.4 A informalidade .....	105



3.12.5 Independência .....	107
3.12.6 Autonomia da vontade das partes .....	107
3.12.7 Decisão informada .....	109
4 A MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS COLETIVOS FUNDIÁRIOS URBANOS: EM BUSCA DA CIDADE DEMOCRÁTICA.....	111
4.1 O tratamento dos conflitos possessórios no Código de Processo Civil de 1973: individualismo e monismo .....	111
4.2 O processo e os outros processos: como se tratavam os conflitos coletivos fundiários urbanos em Belo Horizonte e região metropolitana antes do CPC/2015 .....	113
4.3 A mediação surge no horizonte: o histórico da mediação de conflitos coletivos fundiários urbanos .....	115
4.3.1 Eliana Silva 1 - Mais um caso de muitas faces.....	115
4.4 A mediação de conflitos possessórios coletivos segundo o art. 565 do Novo Código de Processo Civil .....	126
4.4.1 Os atores .....	126
4.4.2 O requisito temporal 1 ano e um dia (“posse velha”).....	130
4.5 Mediação, conciliação, ou tanto faz?.....	138
5 LIMITES E POSSIBILIDADES DA MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NOS MOLDES DO ARTIGO 565 DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: OS DESAFIOS DA SOCIALIZAÇÃO DA NOVA CULTURA NA PRÁTICA.....	143
5.1 Regulação plural e Internormatividades: a mediação e suas instâncias.....	143
5.1.1 O CEJUS SOCIAL e a dúvida: juiz pode fazer mediação?.....	145
5.2 A interação entre mediação do artigo 565 do CPC/15 e a Mesa Estadual de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais.....	150
5.3 O caso das Ocupações Maria Guerreira / Maria Vitória: a falha comunicação entre judiciário, CEJUS SOCIAL e Mesa de Diálogo.....	154
5.4 Para normatizar a interação: projeto de Lei Estadual 3562/16 que propõe a instituição do “Plano Estadual de Mediação de Conflitos Coletivos Socioambientais e Fundiários Rurais e Urbanos e de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva.....	159
5.5 Uma instância pouco conhecida: a SUPMEC .....	161



5.6 As mediações desde o ponto de vista dos movimentos sociais organizados de ocupação por moradia.....	167
5.6.1 Mediação como conceito estratégico.....	169
5.7 As ocupações Izidora e a Questão de Ordem no julgamento do Mandado de Segurança nº 1.0000.14.061245-8/000: as mediações assustam a quem?.....	172
5.7.1 Situando as Ocupações da Izidora .....	173
5.8 Uma resposta provisória: As condições em que as mediações podem gerir conflitos coletivos fundiários urbanos.....	181
5.8.1 Atores.....	181
5.8.2 Instâncias .....	182
5.8.3 Arcabouço normativo .....	182
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	185
REFERÊNCIAS .....	189
APÊNDICE.....	209



## 1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O texto que se segue é produto de muitas incertezas. O objeto pesquisado é incipiente, movediço e suas fronteiras ainda não são bem claras. Diante disso, essas notas metodológicas propõem-se a elucidar o caminho que esta pesquisadora trilhou na busca pelo alinhamento de ideias e articulação de dados.

A questão que motivou a pesquisa pode ser resumida nas seguintes indagações: **poderá a mediação, conforme prevista no art. 565 do CPC/2015, ser efetiva na gestão de conflitos coletivos fundiários urbanos de modo a assegurar e promover o direito à moradia? Se sim, em quais condições?**

Como resposta provisória a essa questão, isto é, enquanto hipótese aventada à pergunta acima, supôs-se que a mediação **apenas seria efetiva na gestão dos conflitos coletivos fundiários urbanos, de forma a assegurar e promover o direito à moradia, se fosse precedida de um movimento de aclimatação e socialização às novas concepções de acesso à justiça, Direito, direitos e conflito e, a partir daí, promovesse a construção coletiva de conhecimentos e alternativas para a gestão de tais conflitos, levando-se em conta seu caráter político e público.**

Já de saída, percebe-se que o argumento central do problema está relacionado a uma inovação legislativa presente no CPC/2015, que entrou em vigor em 18 de março de 2016. Assim, desde a eleição desse argumento (quando da apresentação do projeto de dissertação em 2015), esta pesquisadora esteve ciente de que a conjuntura poderia não favorecer a obtenção de dados, haja vista o tempo e as condições necessárias para a estabilização de uma recepção social da normativa. Quanto mais, uma recepção que envolva um giro de perspectiva tão apurado quanto o que se tem em foco.

Explica-se: a alteração normativa envolvida nesta pesquisa está no centro da mudança de “espírito” do CPC, a transição para um modelo normativo participativo que exige uma releitura democrática da cooperação dos sujeitos processuais de modo a garantir a influência e a participação de todos na formação e satisfação das decisões (THEODORO JÚNIOR *et al.*, 2015, p.52).

Mais ainda, há uma anunciada disposição do Código para abertura e estímulo a outros métodos de composição de conflitos que não a solução adjudicada. Isso passa em grande medida por uma reestruturação dos lugares dos sujeitos em relação ao próprio conflito. Primeiro, ao admitir que, além do conflito aparente, existem questões nem tão evidentes, que também merecem atenção, análise e discussão. E, segundo, porque

exigem dos tradicionais atores do processo civil (juízes, partes, advogados, representantes do Ministério Público, dentre outros) novas posturas diante de novas perspectivas de regulação jurídica. O lugar litigante, amparado numa estratégia ofensivo-defensiva, pode e deve se misturar a lugares de cooperação e colaboração. E essa não é uma tentativa de acabar ou superar os tribunais ou o processo civil, mas é um convite à convivência e permeabilidade desses instrumentos com outros.

### **1.1 Técnicas e procedimento de pesquisa**

A escolha dos métodos, segundo Bourdieu (1993, p. 11), deve ser rigorosa, porém não rígida. Isso implica dizer que apesar de previamente talhadas técnicas e procedimento para a melhor aproximação do fenômeno social pesquisado, algumas coisas podem não sair como esperado e, por isso, há que haver alguma margem de flexibilidade para o desenvolvimento das investigações.

Segundo a abordagem antropológica, a apreensão dos fenômenos sociais passa por três fases essenciais e complementares: olhar, ouvir e escrever (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1997). Olhar com vistas sensibilizadas pela teoria relacionada à investigação. Uma observação não ingênua e orientada, pela qual se contempla a realidade por um prisma definido. No caso em apreço, investiga-se a mediação, mas sabendo-se que o diferencial da observação são as questões fundiárias urbanas envolvidas.

Ouvir, como um complemento ao olhar, diz respeito, sobretudo, às interações que o pesquisador tece. Trata-se da necessidade de se aproximarem os “idiomas culturais” do pesquisador e daqueles que se inserem na realidade perquirida. Em especial, nas entrevistas, o desafio é transformar o informante em interlocutor, articulando condições de efetivo diálogo e proximidade entre o pesquisador e o outro, de modo a estabelecer um horizonte semântico partilhado que seja capaz de transcender de uma relação pesquisador x objeto, para a relação pesquisador x sujeito (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1997, p. 18-21).

Por fim, escrever refere-se ao fenômeno da textualização do observado e ouvido. Trata-se da relação dialética entre comunicar e conhecer, que traz os fatos ao mundo do discurso. É um exercício complexo de tentar concentrar no papel o universo de coisas observadas. Por evidente, essa tarefa não se dá sem algum erro e alguma refração entre o vivido e o relatado, porque é impossível reduzir a vida em papel.



Optou-se por realizar uma pesquisa de campo. E não há melhor conselho para esse tipo de investigação senão este: a pesquisa de campo se faz, fazendo (AGAR, 1980). E há que haver criatividade para lidar com os imprevistos e os caminhos fora de rota. Não há que se falar em campo de pesquisa difícil, mas em realidade difícil de descrever e pensar. Para apreender o campo é preciso substituir imagens simplistas e unilaterais por representações múltiplas, capazes de expressar as mesmas realidades em discursos diferentes e às vezes, inconciliáveis (BOURDIEU, 1993, p. 12).

A técnica escolhida é o “estudo de caso, de cariz explanatório” (YIN, 2010, p.23). Para tanto, intenta-se realizar uma análise, à luz de casos concretos, de uma instituição processual específica, qual seja, a mediação segundo o artigo 565 do CPC/15, por meio do levantamento de dados qualitativos. Como referido na primeira parte dessas considerações, frisa-se tratar-se de objeto contemporâneo (haja vista a incipiência do CPC/15), cujos limites com sua relação contextual ainda não estão cabalmente esclarecidos; sobre o qual esta pesquisadora não tem forma alguma de controle (existe para além de sua interferência) e acerca do qual pretende-se compreender questões do tipo “como e por quê” (YIN, 2010, p.22).

Para levar a cabo o “estudo de caso”, os procedimentos adotados serão: entrevistas semiestruturadas; observação de ambientes e rotinas e análise de conteúdo (processos, cadernos de campo, falas, legislações, determinações administrativas, jurisprudências, atas de reunião).

É importante frisar que esse é um trabalho qualitativo. Assim, as técnicas e métodos foram empregados com o:

[...] objetivo principal de proporcionar uma análise mais profunda de processos ou relações sociais. Seu uso não objetiva alcançar dados quantificáveis, ao contrário, objetiva promover uma maior quantidade de informações que permita ver o seu objeto de estudo em sua complexidade, em suas múltiplas características e relações (IGREJA, 2017, p.14).

## **1.2 Sobre os caminhos e descaminhos do campo de pesquisa**

As ideias são tributárias de sua condição de produção, é certo. Assim, o trabalho científico não será uma representação assepsiada e “des-realizada” do pano de fundo social (BOURDIEU, 1989, p. 20). As opções mais empíricas de pesquisa são indissociáveis daquelas opções mais teóricas. A pesquisa científica deve, a um só tempo, transmitir instrumentos para a construção da realidade através de problemáticas,

conceitos e técnicas, bem como constituir-se em uma formidável atitude crítica para por em causa essa mesma realidade (BOURDIEU, 1989, p.20).

Ao final do trabalho de pesquisa é que realizar-se-á a junção entre a investigação e seu objeto. Antes disso, o caminho será palmilhado por uma série de fases de “investimentos e des-investimentos”. A construção do objeto é trabalho que se faz através de retoques sucessivos, correções e emendas (BOURDIEU, 1989, p. 50).

Dito isso, esclarece-se que a ideia inicial da parte empírica da pesquisa era acompanhar as sessões de mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos no âmbito do judiciário. Conforme o tempo de pesquisa foi evoluindo, no entanto, a pesquisadora percebeu que esse objetivo não seria alcançável, uma vez que as mencionadas audiências não estavam ocorrendo da forma ou com a regularidade que, inicialmente, supunha-se iriam ocorrer.

Diante disso, novas estratégias foram articuladas com o propósito de analisar o problema em questão. Esta pesquisadora passou, então, a aproximar-se de alguns ambientes na cidade onde os conflitos fundiários urbanos coletivos estavam presentes ou eram discutidos. A presença nesses ambientes abriu caminhos para outros espaços e pessoas que muito essenciais foram no desenvolvimento deste trabalho.

A primeira incursão deu-se a partir do Seminário “O Estado mediador dos conflitos fundiários – um novo paradigma social e político”, realizado pelo Ministério Público de Minas Gerais no dia 30 de março de 2016, no auditório do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (Crea-MG), em Belo Horizonte. No evento<sup>1</sup>, estiverem presentes membros da comunidade, de vários movimentos sociais, representantes dos órgãos de política agrária e urbana, além de membros do Judiciário e do Executivo. Foi nesta oportunidade que a pesquisadora tomou conhecimento da Mesa de Diálogo e Negociação do Estado de Minas Gerais e, a partir do contato com um integrante, foi convidada a participar como ouvinte de algumas reuniões daquele órgão.

É importante mencionar (isso será mais bem esclarecido ao longo do trabalho) que a Mesa de Diálogo não lida apenas com conflitos urbanos; lá também se discutem

---

<sup>1</sup>Produto desse evento foi a “Carta de Belo Horizonte”, que extraiu diretrizes para a “segurança pública e a jurisdição nos conflitos coletivos fundiários, notadamente em razão da promulgação e vigência do Novo Código de Processo Civil, considerando que as reformas fundiárias são elementos estruturantes do princípio da dignidade da pessoa humana e atuam para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, com a erradicação da pobreza, da marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais” (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2016, p.1)

os conflitos agrários. No entanto, como o intuito primeiro era o de se habituar ou se ambientar com a temática, em um espectro mais amplo, reuniões que tangenciavam conflitos agrários e comunidades e povos tradicionais também foram acompanhadas.

As reuniões da Mesa foram acompanhadas entre maio de 2016 e janeiro de 2017. Depois, a presença *in loco* restringiu-se, embora a pesquisadora tenha regularmente acompanhado as notícias que eram divulgadas na mídia envolvendo aquele espaço e mantido contato com pessoas que frequentavam as reuniões.

Além disso, a pesquisadora participou de seminários, reuniões, encontros que ora tratavam apenas da mediação, ora da política urbana habitacional, um pequeno curso sobre Mediação e Perspectivas para a atuação resolutiva do Ministério Público em conflitos coletivos urbanos, nos dias 26 e 27 de junho de 2017.

Além da Mesa, esta pesquisadora pôde acompanhar e aprender com alguns trabalhos das (os) advogadas (os) populares do Coletivo Margarida Alves que compunham (e ainda compõem) o apoio jurídico da Rede #ResisteIzidora e, de alguma maneira, isso lhe permitiu ficar mais próxima de um conflito em particular, que é o conflito da Izidora. Esse caso, notadamente, mostrou-se representativo do tensionamento entre as várias formas de se pensar a composição de um conflito fundiário coletivo urbano.

Outro aporte essencial e que em muito contribuiu na ambientação à temática dos conflitos fundiários coletivos urbanos foi a participação da pesquisadora como extensionista voluntária no eixo “Mapeamento das Ocupações Urbanas de Belo Horizonte e Região Metropolitana” do Programa Cidade e Alteridade da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG. Inclusive, a breve análise do caso concreto da (Ocupação Eliana Silva 2)<sup>2</sup> só foi possível em razão da consulta às cópias dos processos que o grupo de pesquisa havia feito anteriormente.

### **1.3 Sobre as entrevistas**

A escolha dos entrevistados se deu pela convivência da pesquisadora nos espaços acima mencionados. A partir do momento em que se verificou a impossibilidade de assistir às sessões de mediação, uma vez que, no que tange aos conflitos coletivos fundiários urbanos, essas não ocorrem com regularidade na cidade de Belo Horizonte, optou-se por mapear como estava se dando a experiência de

---

<sup>2</sup> Em face da necessidade de limitar o campo de pesquisa por questões temporais e de cumprimento de cronograma, optou-se por uma amostragem não probabilística, não intencional, por conveniência.

socialização e aclimação da mudança legislativa no que toca à mediação dos conflitos fundiários urbanos.

As entrevistas realizadas seguiram um modelo semiestruturado. Segundo Triviños (1987), a entrevista semiestruturada:

[...] parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa. É útil esclarecer, para evitar qualquer erro, que essas perguntas fundamentais que constituem, em parte, a entrevista semiestruturada, no enfoque qualitativo, não nasceram a priori. Elas são resultados não só da teoria que alimenta a ação do investigador, mas também de toda a informação que ele já recolheu sobre o fenômeno social que interessa, não sendo menos importantes seus contatos, inclusive, realizados na escolha das pessoas que serão entrevistadas. (TRIVIÑOS, 1987, p. 145)

Os interlocutores assinaram um Termo de Consentimento Livre Esclarecido (Apêndice 1) e suas identidades serão mantidas em sigilo. Eles foram identificados a partir de sua atuação nos conflitos fundiários. Em síntese, foram entrevistados: Representante da URBEL; Advogada popular arquiteta urbanista em formação (adiante nomeada advogada popular/arquiteta 1); Advogada popular/ pesquisadora (adiante nomeada advogada popular/ pesquisadora 2); Advogado Popular/ pesquisador/militante (adiante nomeado Advogado Popular/ pesquisador 1); Representante da Mesa da Diálogo, Representante da SUPMEC; Representante do Ministério Público 1, Representante do Ministério Público 2A; Representante do Ministério Público 2B; Representante da Defensoria Pública; Representante do Judiciário; Mediadora Judicial do TJMG. As entrevistas foram realizadas no segundo semestre de 2017.

As perguntas elaboradas seguem no Apêndice 2. Além das questões, foram previamente destacados alguns pontos de interesse que poderiam ser suscitados ao longo dos diálogos (também registrados no Apêndice 2). É importante mencionar que a restituição do conteúdo das entrevistas será feita ao longo do texto, na conveniência da argumentação que se desenvolve. Ressalte-se, por fim, que alguns trechos das entrevistas não foram transcritos a pedido dos entrevistados.

#### **1.4 Sobre as curvas nos caminhos e descaminhos da pesquisa**

Ademais, é preciso antecipar e admitir possíveis falhas ou incompletudes desse trabalho. Primeiro, a impossibilidade de ver (e assim, analisar e relatar) uma sessão de mediação – o que mais se deve à facticidade do que algo que estivesse sob controle da

pesquisadora. Segundo, apesar das tentativas, não foi possível obter uma entrevista com algum representante dos proprietários nas ações de reintegração de posse analisadas.



## 2 ENCONTRANDO O CONFLITO NA CIDADE

A cidade é tão viva quanto aqueles que a habitam. Uma dialética de construções e reconstruções que moldam um todo complexo e multifacetado. Obra humana por excelência, talvez seja a “mais bem sucedida tentativa do homem de refazer o mundo onde vive de acordo com o desejo de seu coração” (PARKER *apud* HARVEY, 2013, p. 27). Os cidadãos se refletem na cidade e ela os espelha, transformando o caos em construção participada. O encontro entre tantas e tão diversas vozes possibilita a emergência de um corpo, que antes de ser uma unidade, é um congregado de diferenças. Na cidade, os sentidos se partilham e se encontram, dando azo a novas formulações de espaço, tempo e subjetividade.

Com o propósito de explicitar o cariz conflitivo próprio da cidade, adotar-se-á a ideia de “partilha do sensível” formulada por Jacques Rancière. Partilha que significa duas coisas opostas: a participação no comum e a divisão em partes exclusivas (RANCIÈRE, 1995, p. 9) Assim, considerar-se-á a cidade, simultaneamente, enquanto comum e enquanto recorte: uma comunidade formada a partir do encontro discordante de percepções individuais. A distribuição das partes e dos lugares se funda numa “partilha de espaços, tempos e tipos de atividade que revelam como o comum se faz e como as partes se articulam nessa divisão” (RANCIÈRE, 2009, p.15).

Rancière assume o pressuposto básico de que há igualdade entre todos os sujeitos. Há dano quando essa igualdade não se perfaz. No pressuposto da igualdade todos os sujeitos comunicam-se, movimentam-se, são vistos e audíveis. Nada obstante, quando da desigualdade, verifica-se, no sensível, uma distribuição simbólica dos corpos: há aqueles vistos e aqueles não vistos. Há os que falam e são escutados e há os corpos cuja emissão de sons soa ininteligível e, que por isso, não são escutados. O movimento de atualização desses corpos esmaecidos, não vistos, não audíveis para uma nova posição em que são vistos e escutados é o que Rancière identifica como política<sup>3</sup>. A política se constitui de forma litigiosa diante do dano.

---

<sup>3</sup>Rancière (1996, p. 41 - 42) faz uma diferenciação entre política e polícia. Ele propõe chamar polícia, aquilo que geralmente o senso comum identifica como política. Nesse sentido, polícia seria o “conjunto dos processos pelos quais se operam a agregação e o consentimento das coletividades, a organização dos poderes, a distribuição dos lugares e funções e os sistemas de legitimação dessa distribuição” [...] A polícia é, na sua essência, a lei, geralmente implícita, que define a parcela ou a ausência de parcela das partes. [...] A polícia é assim, antes de mais nada, uma ordem dos corpos que define as divisões entre os modos do fazer, os modos de ser e os modos do dizer, que faz que tais corpos sejam designados por seu nome para tal lugar e tal tarefa; é uma ordem do visível e do dizível que faz com que essa atividade seja visível e outra não o seja, que essa palavra seja entendida como discurso e outra como ruído. A política,

O conflito integra o sensível da cidade em face do reconhecimento da desigualdade entre os iguais. A “contradição de dois mundos alojados num só” (RANCIÈRE, 1996, p. 40) move o dano, que desenha o conflito. As partes não antecedem o conflito, ele se refere ao contexto particular da palavra e seus atores.

Aqui entendido, o conflito não equivale às noções de desentendimento ou ignorância. Isto é, não é conflito o que se dá entre “aquele que diz branco e aquele que diz preto” (RANCIÈRE, 1996, p. 11). O conflito configurar-se-ia “entre aquele que diz branco e aquele que diz branco mas não entende a mesma coisa, ou não entende de modo nenhum que o outro diz a mesma coisa com o nome de brancura” (RANCIÈRE, 1996, p. 11). O dissenso não tange somente à palavra, mas envolve o sujeito falante e a posição que este ocupa no sensível. O conflito estrutura-se desde o “litígio acerca do objeto da discussão e sobre a condição daqueles que o constituem como objeto” (RANCIÈRE, 1996, p. 13). A ação que se produz a partir do dissenso funda-se no dano da distribuição desigual entre os iguais, de modo a representar uma erupção na ordem sensível, debatendo as estruturas prévias, suas divisões e nichos de pertença.

A cidade seria, então, o comum entremeado pelo que não é partilhado. Os arranjos dos cidadãos para se fazer sujeitos, atualizando uma ordem sensível já disposta, revelariam o conflito à cidade. Nesta senda, tecidas as primeiras considerações sobre conflito e cidade, passar-se-á a definição dos termos do argumento.

## 2.1 O Conflito

Falta consenso à definição de conflito. A razão que motiva tal estado de coisas talvez esteja relacionada ao fato de que, no mais das vezes, as muitas definições apresentadas estão condicionadas a um âmbito de conhecimento particular. Diferentes autoras e autores têm oferecido conceitos que se preocupam em captar características próprias do contexto específico em que desenvolvem suas atividades de pesquisa (SOLER, 2014, p. 23).

Desde uma perspectiva ampla acerca das tendências que discutem o conflito, podem-se distinguir dois largos ramos (VAINER, 2007): de um lado, uma visão normativa, que entende o conflito como manifestação de uma disfunção social: “se há conflito é porque algo está funcionando errado, há um desequilíbrio sistêmico”

---

por sua vez, estaria em oposição à polícia, rompendo “a configuração sensível na qual se definem as parcelas e as partes ou sua ausência a partir de um pressuposto que por definição não tem cabimento ali: a de uma parcela dos sem-parcela [...]”



(VAINER, 2007, p. 1). Segundo tal perspectiva, em um sistema social equilibrado, os conflitos são ausentes ou são reduzidos, sucedendo-se em arenas de grandeza secundária, pouco expressivas na estruturação e reprodução do sistema. Outra perspectiva, oposta, entende que “um sistema é tanto mais pujante e dinâmico quanto mais capaz de gerar e produzir conflitos” (VAINER, 2007, p. 1-2). Assim, “os conflitos permitiriam o constante aperfeiçoamento do sistema, e em alguns extremos sua superação – através de reformas ou revoluções.” (VAINER, 2007, p. 1-2).

Nesse texto, opta-se pela segunda das perspectivas apresentadas: o conflito como constituinte e constituído da sociedade, motor para transformações, rearticulações e redistribuições de sensível. Ora, todas as sociedades, comunidades, organizações e relacionamentos interpessoais se esbarram, num ou noutro momento, em algum processo conflitivo. E isso, antes de ser ruim ou disfuncional, é um fato da vida. (MOORE, 1998, p. 5). Nessa toada, o conflito não seria “o mal a ser expurgado da cidade” (SIX, 2001), mas uma dentre as possíveis formas de sociação<sup>4</sup> entre os sujeitos.

Na medida em que “resolve a tensão entre contrastes” (SIMMEL, [1964]/2011<sup>5</sup>, p.569), o conflito causa ou modifica grupos de interesse, provoca unificações e (re)organizações. A existência do conflito é um indicio de que há liberdade, que os interesses de uma parte ainda não subjugarão, por inteiro, os interesses de outra (MAQUIAVEL, [1513]/2007).

Meio a “dualismos divergentes”, o conflito é caminho para alguma unidade. Unidade essa que não é alcançada tão somente por um esforço de harmonização exaustiva, mas que tem como operadores constituintes, a contradição e o conflito. Afinal, “um grupo absolutamente centrípeto e harmonioso, uma pura “unificação” (“*Vereinigung*”), não só se apresenta como empiricamente irreal, como não representa nenhum processo concreto da vida” (SIMMEL, 2011, p. 572).

Reflexo do dano, da partilha desigual entre iguais, o conflito estaria na sociedade alocado como o “sintoma violento de uma doença que representa o esforço do organismo para se libertar de distúrbios e danos causados por eles” (SIMMEL, 2011, p. 572). Ou seja, o conflito, a um só tempo, reflete as fissuras de um corpo social como também representa o movimento para que esse corpo encontre novas formas de

---

<sup>4</sup> Para Georg Simmel (2011, p. 13) “todas as interações entre os homens são uma sociação”.

<sup>5</sup> A data entre colchetes indica o ano de publicação original da obra; que só será indicada na primeira citação da obra no texto. Nas seguintes, será registrada apenas a data da edição consultada pela pesquisadora.

disposição. O encontro com a alteridade, impulsionado pelo conflito, move criatividade e pode produzir o novo (WARAT, 2001).

## 2.2 A cidade

Como o conflito, a cidade<sup>6</sup> é de difícil definição. E pode ser que isso esteja relacionado àquele trecho já citado de Robert Park: os seres humanos produzem a cidade ao passo que refazem a si mesmos. Ora, múltiplos que são os homens, suas obras também o são. Dessa feita, a resposta para o quê é a cidade pode ser dada por cada um daqueles que, “vive na cidade e, no seu cotidiano, constrói o cotidiano da cidade.” (CARLOS, 1992, p. 11).

Ausente uma definição assertiva de cidade, muito se especulou (e especula-se) acerca de critérios que possam dar alguma uniformidade à ideia (UNITED NATIONS, 2016). Através do critério demográfico, considera-se cidade o núcleo urbano com determinado número de habitantes. Pelo critério econômico, considera-se cidade uma forma de assentamento que cumpre de forma satisfatória sua demanda diária no mercado local mediante produtos que habitantes locais ou dos arredores produzem para colocar no mercado. Um terceiro ponto de vista entende a cidade como uma dialética de sistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio culturais. Por fim, do ponto de vista urbanístico, um centro populacional é cidade quando possuir, ao menos, dois elementos essenciais: unidades edilícias e equipamentos públicos, isto é, bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias. (SILVA, 2010, p. 24-25).

Analisada sob o ponto de vista dominante na economia política, a cidade representaria “o resultado do aprofundamento da divisão socioespacial do trabalho em uma comunidade” (MONTE-MÓR, 2006, p. 11). Sugerindo, assim, concomitantemente,

---

<sup>6</sup> De saída, explica-se que cidade e urbano não são, tecnicamente, sinônimos. Tais termos devem ser utilizados com cautela, evitando-se tanto a separação quanto a confusão (LÉFÈBVRE, [1968]/2001, p. 55). Esclarece-se, entretanto, que, no presente texto, os termos não serão utilizados com tamanho apuro técnico. Para Léfèbvre (1986, p. 159) “urbano é a simultaneidade, a reunião, é uma forma social que se afirma”, um fenômeno que se impõe (ARAÚJO, 2012, p. 134) e não se restringe ao conjunto edificado das cidades. Muito especialmente, o urbano trata “das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo” (LÉFÈBVRE, 1999, p. 17). No Brasil, concebe-se um centro habitacional como “urbano” quando este preencher, no mínimo, os seguintes requisitos: “1) densidade demográfica específica; 2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; 3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; 4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.” (SILVA, 2010, p. 24).

a existência de um sedentarismo e de uma hierarquia socioespacial e, ainda, fluxos constantes de bens e pessoas entre comunidades. Como produto dessa combinação, localmente, se conformaria uma estrutura de poder amparada pela extração de um excedente regular da produção situada no campo. Como reflexo de tal dinâmica, a cidade produziria uma classe dominante que extrai e controla o excedente coletivo através de processos ideológicos e do uso da força (MONTE-MÓR, 2006, p.11).

Legalmente, no Brasil, o centro urbano é reconhecido enquanto cidade quando seu território se transforma em município. Isto é, trata-se de um núcleo urbano, sede do governo municipal, qualificado por um conjunto de sistemas político, administrativo; econômico não agrícola; familiar, qualquer que seja sua população (SILVA, 2010, p. 26).

Para além do breve apanhado de critérios sobre o que é uma cidade, haveria outros mais. No entanto, e respeitadas as múltiplas definições, neste texto, opta-se por uma leitura que, antes de um conceito fechado, é uma chave de interpretação para o que seria a cidade:

Expressão e significação da vida humana, a cidade a revela ao longo da história, como obra e produto que se efetiva como realidade espacial concreta em um movimento cumulativo, incorporando ações passadas ao mesmo tempo em que aponta as possibilidades futuras que se tecem no presente da vida cotidiana. Assim, o sentido e a finalidade da cidade (enquanto construção histórica) diz respeito à produção do homem e à realização da vida humana (CARLOS, 2007, p. 20)

Acompanhando Henri Léfèbvre ([1968]/2001, p. 62), tomar-se-á a cidade como “a projeção da sociedade sobre um local, não apenas sobre o local sensível, mas também sobre o plano específico percebido e concebido pelo pensamento”. Assim identificada, admite-se a cidade como fenômeno dinâmico em permanente constituição. Lida para além de suas formas físicas, a cidade pode ser concebida como um modo de viver, de pensar e de sentir (CARLOS, 1992, p. 27). Uma obra que é produto mutável dos limites e possibilidades do momento histórico em que se realiza (LÉFÈBVRE, 2001).

Tomada como a “mediação entre as mediações” (LÉFÈBVRE, 2001, p. 52) a cidade é, ela mesma, a mediação entre uma ordem de relações próximas que se forjam no cotidiano daqueles que a habitam e relações mais amplificadas (ordem distante - ordem da sociedade, regida por instituições como Igreja e o Estado e articuladas por uma cultura de significantes). A cidade é produto e terreno das atividades que nela se desenvolvem, é o objetivo de suas pressuposições.

Como obra que é, a cidade reflete a produção e reprodução dos sujeitos cidadãos, mas não se cinde dos agentes que a produzem, de modo a desvelar relações sociais atingidas a partir do sensível. A cidade é “escrita e prescrita: ela ordena e estipula” (LÉFÈBVRE, 2001, p. 54). Em momento oportuno, abordar-se-á como se escreveram e prescreveram as cidades brasileiras e como essa dinâmica conforma os conflitos urbanos e, muito especialmente, os conflitos fundiários coletivos urbanos.

### **2.2.1 Os conflitos urbanos**

Por ora, apresentadas e conjugadas as noções de conflito e cidade, tomar-se-á por referencial a seguinte definição de conflito urbano, elaborada pelo Observatório Permanente de Conflitos Urbanos do Rio de Janeiro<sup>7</sup>:

[...] todo e qualquer confronto e litígio relativo à infraestrutura, serviços ou condições de vida urbanas, que envolva pelo menos dois atores coletivos e/ou institucionais (inclusive o Estado) e se manifeste no espaço público (vias públicas, meios de comunicação de massa, justiça, representações frente a órgãos públicos etc.). Manifestação coletiva que tenha a cidade como espaço e objeto de suas reivindicações.

Essa abordagem é interessante em pelo menos dois aspectos (MILANO, 2016, p. 92). Primeiro porque não restringe o objeto dos conflitos urbanos à contestação pelos bens coletivos de consumo da cidade (infraestrutura e serviços, por exemplo), e abrange tensões sobre a cidade que alcançam outra camada de questionamentos, como, por exemplo, a participação política. Em segundo lugar, porque, ao tratar do enfrentamento das "condições de vida" dos cidadãos, permite alcançar uma nova dimensão dos conflitos urbanos que diz respeito à apropriação e fazimento da cidade pelos indivíduos, em outras palavras, tangencia a própria noção de “direito à cidade” que será discutida mais à frente.

Assim apresentado, o conflito urbano desponta como uma “dimensão de enfrentamento e negação de uma certa ordem da vida urbana” (MILANO, 2016). O conflito reluz o movimento de enfrentamento e reposicionamento dos sujeitos na cidade. Há no urbano e em suas tensões “uma multiplicidade de práticas prestes a transbordar de possibilidades alternativas” (HARVEY, 2014, p. 22). A cidade é, a um só tempo, palco e produto de conflitos pelo seu modo de constituição.

---

<sup>7</sup> Mais informações sobre o Projeto, bem como sua metodologia e marcos teóricos podem ser encontrados em: <<http://www.etern.ippur.ufrj.br/projetos-em-andamento/38/observatorio-de-conflitos-urbanos-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em 12 fev 2018.

### 2.2.3 *O direito à cidade e a cidade*<sup>8</sup>: “nosso problema é déficit de cidade”

Nesse trabalho, partilhar-se-á do entendimento de David Harvey acerca do direito à cidade. Harvey é geógrafo de formação, mas seus escritos têm se relacionado a áreas conexas de pesquisa, conjugando à problemática do espaço, reflexões sobre filosofia, política, relações internacionais e economia (PERES; SANTANA, 2014, p. 11). Além disso, o autor tem um ativo envolvimento com os movimentos sociais, de modo que seus escritos articulam teoria e vivências.

Antes de adentrar as ideias de Harvey, é importante fazer menção à obra “O direito à cidade”, do filósofo francês Henri Léfèbvre. Afinal, o citado livro foi o precursor das discussões sobre o tema. Publicado em 1967, poucos meses antes da irrupção do Movimento de Maio de 1968, o ensaio esteve contaminado pela atmosfera conturbada das ruas de Paris e “apresenta uma situação em que tal irrupção não era apenas possível, mas quase inevitável” (HARVEY, 2014, p. 13).

Para Léfèbvre o direito à cidade despontaria como a forma superior dos direitos, concretizando-se no direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e à habitação (CARLOS, 2007 p. 117). Léfèbvre relacionou o direito à cidade com o direito à obra e à apropriação (LÉFÈBVRE, 2001, p. 135). Assim, direito à cidade transcenderia a satisfação da necessidade de bens consumíveis para abranger conteúdo relacionado ao simbolismo, ao imaginário e às atividades lúdicas (CARLOS, 2007). Importa para Léfèbvre o reencontro do valor de uso na cidade.

Dizer “direito à cidade”, é também invocar um movimento contínuo de (re)imaginação e (re)fazimento do espaço urbano. Ao fim e ao cabo, o direito à cidade seria o direito a uma utopia experimental, cujas implicações e consequências devem ser estudadas na prática (LÉFÈBVRE, 2001, p. 110). Formatado a partir das queixas e exigências dos habitantes urbanos, o conteúdo do direito à cidade estaria relacionado ao “direito à vida urbana, transformada, renovada” (LÉFÈBVRE, 2001, p. 117-118).

Após as (re)conhecidas breves palavras sobre a posição de Léfèbvre, explicita-se a posição de David Harvey sobre o direito à cidade. Este autor considera que: “nas últimas décadas, o direito à cidade passou por certo ressurgimento” (HARVEY, 2014, p.13), no entanto, as explicações para isso não devem ser buscadas no legado intelectual de Léfèbvre. Isso não significa que as ideias do francês estejam

---

<sup>8</sup> A intenção desse tópico não é fazer uma análise exaustiva do conceito de direito à cidade. Em verdade, entende-se que esse é um operador em disputa no âmbito dos conflitos urbanos e, especialmente, dos coletivos fundiários. Logo, espera-se aclarar qual é a posição desta pesquisadora em relação ao tema.

sendo negadas ou tomadas como desimportantes. Acontece, que, e é provável que o próprio Léfèbvre assentisse com isso (HARVEY, 2014, p. 12), a sensibilidade com aquilo que nasce nas ruas é muito mais importante.

Segundo Harvey (2014, p. 30), reivindicar o direito à cidade significa reivindicar de maneira radical e fundamental algum poder configurador sobre os processos de urbanização, isto é, sobre como nossas cidades são feitas e refeitas. O direito à cidade é muito mais amplo que o acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora; trata-se, na verdade, da liberdade dos cidadãos de construir a cidade, ao tempo em que reconstruem a si mesmos. É um direito muito mais coletivo que individual, que demanda (ou depende) um poderoso exercício coletivo sobre o processo de urbanização (HARVEY, 2014, p. 28).

Para Harvey, a realização do direito à cidade demanda esforço. Trata-se de um direito ativo, que não se resigna ao que existe, mas acolhe a construção do que se espera vir a existir (HARVEY, 2013, p. 33). É um significante vazio, cujo preenchimento depende de quem vai dar-lhe significado (HARVEY, 2014, p. 20) e, por isso mesmo, está em constante tensão. Atores diversos, que ocupam posições muito díspares na cidade reivindicam a todo tempo o preenchimento e significação desse direito. Estado, empresários, moradores, movimentos sociais urbanos, todos querem (e podem) fazê-lo. O movimento de conflito entre esses sujeitos, porém, é que vai materializar o direito.

Dada a variedade de sentidos acolhidos pela cidade, bem como seu caráter dinâmico, o direito que diz respeito à cidade é também múltiplo e variado. "O direito à cidade é um grito" (MITCHEL *apud* HARVEY, 2013, p. 34), uma chave interpretativa e crítica para a elaboração de processos sociopolíticos transformadores das sociedades urbanas (BORJA, 2016, p. 2).

Nesse trabalho, pretende-se contemplar o direito à cidade a partir de uma perspectiva, dentre tantas outras possíveis, que é o direito à moradia. No entanto, sabe-se que a luta pela cidade é inquieta e não se restringe a um ou outro aspecto. É uma luta pela afirmação e convivência das diversidades.

A insurgência na cidade parte da multiplicidade da vida cotidiana (LÉVÈBVRE, 1991). A assertiva "Nosso grande problema não é o déficit de moradia, mas sim o déficit de cidade" (ROLNIK, 2016) contempla bem esse fenômeno. As reivindicações por moradia na cidade passam pela reivindicação mais ampla pela própria cidade. Morar adequadamente integra o movimento mais amplo de construir participada e ativamente a vida urbana.

### ***2.2.3 Como se constrói o conflito urbano? Urbanização à brasileira: as raízes do nó da terra urbano***

Durante séculos, o Brasil foi um país essencialmente agrícola. A “nossa história [...] é a história de uma sociedade de lavradores e pastores” (OLIVEIRA VIANA *apud* SANTOS, 1993, p. 17). Somente no século XVIII a urbanização brasileira começou a se desenvolver, passando por um processo de maturação no século seguinte e se generalizando a partir do terceiro terço do século XX (SANTOS, 1993, p. 9).

Sobre os primórdios da urbanização brasileira, Milton Santos cita Nelson Goulart (1993, p. 18) e define o período entre 1530 e 1720 como sendo o da “urbanização pretérita”, ao final do qual a rede urbana estava constituída por sessenta e três vilas e oito cidades. Em verdade, esse período correspondeu muito mais à geração de aglomerações do que a uma urbanização de fato, haja vista sua subordinação a uma economia natural e a pouca tessitura de relações entre os lugares, consideradas as dimensões territoriais do Brasil.

Dessa feita, somente no século XVIII a urbanização começa a se desenvolver. Nessa época, a casa da cidade passa a ser a morada principal dos fazendeiros e senhores da cana, que só voltam ao campo em tempo de colheita ou moenda (SANTOS, 1993, p. 19). Além disso, contribuiu para esse processo o ciclo da mineração: em 1763, a capital da colônia fora transferida de Salvador para o Rio de Janeiro e o eixo produtivo do Nordeste açucareiro deu lugar à ascensão do Sudeste aurífero, contribuindo para a interiorização do país.

#### ***2.2.3.1 A Lei de Terras e suas implicações no processo de urbanização***

Em 1850, o aparecimento da Lei de Terras (Lei Imperial n. 601) demarcou a implantação da propriedade privada do solo no Brasil (MARICATO, 1997, p. 23; FERREIRA, 2005, p. 1). É que, até meados do século XIX, a terra no Brasil ou era concedida pela Coroa – as sesmarias<sup>10</sup> –, ou simplesmente ocupada. Em que pese o fato

<sup>9</sup> Baseado no título do artigo “O nó da terra”, de Ermínia Maricato (2008).

<sup>10</sup> O Regime das Sesmarias no Brasil começou em 1530, com a carta-patente endereçada a Martim Afonso de Souza que lhe investia o poder para concessão de terras aos que fossem capazes de cultivá-las. O instituto, em suas origens, remete ao regime das terras comunais da época medieval (*communalia*), utilizado em Portugal e nas suas colônias em ilhas do Atlântico desde o século XIII, com o intuito de fomentar o cultivo das terras ociosas (ALVEAL, 2015, p. 248; NOZOE, 2005, p. 589). Nada obstante, em terras brasileiras, o Regime das Sesmarias configurou-se pela concessão de grandes pedaços de terra para alguns poucos privilegiados. No livro “Memórias Econômico-políticas do Brasil”, Gonçalves Chaves

de as formas de apropriação de terra vigentes à época já favorecerem a hegemonia de uma classe social privilegiada, as terras ainda não possuíam valor comercial.

Em seu “Direito das *Cousas*”, Lafayette Pereira, citado por Baldez (1989, p. 9), diz que antes do advento da Lei de 1850, “vigorava o costume de adquirirem-se por ocupação (posse era o termo consagrado) as terras devolutas, isto é, as terras que não se achavam aplicadas a algum uso do Estado, províncias e municípios”.

Os anos que antecederam a Lei de Terras, marcadamente entre 1822 e 1850, foram fundamentais à consolidação do latifúndio brasileiro, através da:

[...] ampla e indiscriminada ocupação das terras, e a expulsão dos pequenos posseiros pelos grandes proprietários rurais. Tal processo se deu muito em função da indefinição do Estado em impor regras, decorrente das disputas entre os próprios detentores do poder (FERREIRA, 2005, p. 1).

Nesse contexto, longas foram as discussões entre liberais e conservadores sobre o projeto de lei que iria definir as regras de comercialização e propriedade da terra. O projeto encabeçado pelo liberal José Bonifácio, que previa uma colonização branca (colonos europeus) combinada à pequena propriedade privada e financiada pela venda das terras devolutas, foi derrotado pelo projeto dos conservadores (MARICATO, 2000, p. 148). O projeto vitorioso estabilizou a propriedade fundiária nas mãos dos grandes latifundiários, que acabaram por apropriar-se de muitas terras do Estado. De sua vez, os imigrantes serviram como mão-de-obra nos latifúndios, substituindo a mão-de-obra escrava.

Os conflitos que marcaram o século XIX desvelam a tensão entre acesso à terra, mão de obra e colonização (MARICATO, 2000). Não por acaso, há uma diferença de poucas semanas entre a publicação da Lei de Terras e a publicação da Lei Eusébio de Queiróz (Lei Imperial nº 581/1850), que proibiu o tráfico de escravos: quando uma massa de trabalhadores, os escravos, desloca-se da posição de objeto para posição de sujeitos (na qual poderiam, teoricamente, tomar parte em qualquer mercado), fez-se necessário fechar-lhes (FAORO, [1957]/2012) as oportunidades de acesso à terra

---

(*apud* NOZOE, 2005, p. 600) diz que: “a distribuição das terras particulares tem sido totalmente errada ... as terras só tem sido dadas aos colonos ricos, em porções exorbitantes”, em outro momento : “somente parasitas, sedentários e poderosos recebem graciosamente as doações que, uma vez apropriadas, alcançam cifra que ... nunca poderá tocar a uma família pobre e laboriosa”. O Regime das Sesmarias constitui-se, portanto, como um instrumento de afirmação do poder político e distribuição de privilégio pela via da concentração de terra. O Regime das Sesmarias perdurou até 1822, momento em que foi encerrada por Resolução do Príncipe Regente. Nas décadas seguintes a nação recém-independente entraria no período que ficou conhecido por “regime de posses”, identificado pelo hiato de regulação jurídica sobre a apropriação da terra. Período esse que só foi superado com a edição da Lei n.º 601 de 1850, qual seja, a Lei de Terras.



(BALDEZ, 1989, p. 10). O cativo do trabalho fora substituído pelo cativo da terra (MARTINS, 1979).

A terra torna-se alvo de atenção dos juristas com a irrupção do trabalho livre. Isso porque, quando dos regimes primeiros de aquisição da terra – sesmarias e posses – a riqueza necessária era o escravo (FAORO, 2012). A terra pouco ou nada valia, uma vez que as relações de produção entre escravo e senhor não se lastreavam na sujeição do trabalho ao capital, mas sim no monopólio do próprio trabalho (BALDEZ, 1989, p. 10).

A partir a Lei n. 601/1850, a terra foi tomada como um bem como outro qualquer, sem quaisquer restrições éticas para sua mercantilização. Estava no âmbito de liberdade do sujeito a possibilidade de acumulação de quanta terra quisesse ou pudesse ter, da mesma forma que qualquer mercadoria não consumível e sujeita à especulação do capital (MARÉS, 2003, p. 185). Tais repercussões da Lei de Terras foram sentidas, em especial, no meio rural, mas deixaram, também, marcas indeléveis no que toca à apropriação da terra urbana.

A legislação urbana que começa a se moldar após o advento da Lei de Terras em 1850 destacou-se por beneficiar os reclamos do mercado imobiliário de corte capitalista (MARICATO, 2003, p. 155). Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados ao final do século XIX, evidenciaram a tentativa de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário, afastando a massa trabalhadora e pobre do centro das cidades. A emergência dos marcos de regulação do solo urbano, ao mesmo tempo em que “ordenou” parte dos territórios da cidade, serviu de reforço e estímulo à segregação espacial.

#### *2.2.3.2 A esperança nas cidades*

Em fins do século XIX e início do século XX, assistiu-se ao abrupto crescimento das cidades brasileiras. O fato foi influenciado, dentre outros aspectos, pela libertação dos escravos em 1888, pela proclamação da República em 1889 e pela expansão da indústria. Aquele contexto parecia consagrar a independência de séculos de dominação das elites oligárquicas ligadas à exportação de bens primários (MARICATO, 2003).

Segundo Milton Santos:

A sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da abolição e da República Velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos... Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos (SANTOS, 1986, p. 2).

O sonho de bom futuro definhou cedo. Logo, as cidades passariam a ser associadas a problemas das mais variadas ordens, como poluição, enchentes, falta de moradia, desemprego e fome. Se as oportunidades pareciam pulular nas primeiras décadas do século XX, nas décadas finais, pareciam quase inexistentes.

Entre os anos 1940-1980, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana. O processo foi engendrado pela migração de um amplo número de pobres do campo para a cidade e esteve lastreado em um modelo de desenvolvimento urbano que restringiu “as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade ou de inserção efetiva à cidade” (ROLNIK, 2009, p. 32). Assim, naqueles locais de efetivo crescimento e dinâmica urbana, as qualidades urbanísticas se agregaram, concretizando um “setor restrito, local de moradia, negócios e consumo de uma minoria da população moradora” (ROLNIK, 2009, p. 32).

Nessa época, o padrão de segregação da urbanização brasileira consolidou-se: dentro da cidade, várias cidades, inclusive “não cidades”. As áreas rentáveis, que despertavam interesse do mercado, apresentavam-se (e apresentam-se, ainda hoje) “reguladas por um vasto sistema de normas, contratos e leis que têm quase sempre como condição de entrada a propriedade escriturada e registrada, restrita a poucos moradores” (ROLNIK, 2009).

As políticas governamentais voltadas à urbanização entre os anos de 1960 e de 1980 robusteceram de maneira perversa o modelo de segregação urbana (ROLNIK, 2009; ROLNIK, 2015). O período coincide com o estabelecimento de uma ditadura militar que atuou na desmobilização da sociedade civil “em torno das grandes reformas sociais, inclusive a urbana, substituindo-a por um planejamento urbano centralizador e tecnocrático” (FERREIRA, 2009, p. 15).

Nos anos sob o regime militar, a formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano restou concentrada no BNH (Banco Nacional de Habitação). A instituição fora criada após o golpe militar de 1964 em face dos problemas habitacionais pelos quais o país atravessava à época. O Banco tinha dois objetivos principais: arrematar apoio entre as massas populares urbanas e, também, desenvolver uma política permanente de financiamento que fomentasse, de acordo com uma estrutura capitalista, o setor da construção civil habitacional, objetivo esse que foi prevalente (ROLNIK, 2009).

Quando, em 1967, o BNH tornou-se responsável pela gestão dos recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), passou a concentrar, além do financiamento, toda a atividade de planejamento do desenvolvimento urbano no âmbito do governo federal, através de metas quantitativas de produção na habitação e no saneamento. O Banco disponibilizava crédito subsidiado para companhias públicas de saneamento e de habitação presentes nos municípios e em alguns estados. Tais companhias executavam projetos de implantação de redes de água e esgoto e de construção de moradias populares. Financiavam-se também construtoras e indivíduos que objetivavam a produção de casas e apartamentos para os mercados de média e alta renda (ROLNIK, 2009).

Sobre as moradias financiadas pelo BHN, Rolnik (2009) nota uma interessante contradição: as moradias populares localizaram-se, em sua maioria, fora das cidades, distantes dos centros e dos equipamentos públicos, em condições de irregularidade e precariedade urbanísticas típicas do mercado informal popular. Lado outro, o mercado de classe média (que representou 2/3 das unidades financiadas pelo BNH) expandiu-se, promovendo crescimento da verticalização residencial com a constituição de novos eixos de centralidade nas cidades médias e grandes do país.

Na década de 1980, o modelo desenvolvimentista autoritário articulado pela ditadura militar dava sinais de esgotamento (ROLNIK, 2015, p. 268). Recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais repercutiram diretamente na política urbana, principalmente no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que reduziu sua capacidade de investimento em razão do recuo dos saldos do FGTS e da poupança e do forte aumento na inadimplência (ROLNIK, 2009).

Além das questões financeiras, o BNH, que de certa forma representou um dos pilares da Ditadura Militar, também passou a ser fortemente combatido pelas forças políticas que tensionavam pela redemocratização do país. Diante disso, não resistiu e foi extinto em 1986. Sobre o fim do BNH e suas repercussões na política urbana, habitacional principalmente, dedicar-se-á tópico próprio.

Os anos 1980 foram de muita efervescência política. Os movimentos sociais e operários, ao mesmo tempo em que combatiam o governo militar e articulavam a redemocratização, “elaboravam plataformas para mudanças políticas pragmáticas” (MARICATO, 2015, p.30). O Movimento Social pela Reforma Urbana, (re)emergiu na cena política e retomou algumas propostas elaboradas na década de 1960, cuja execução havia sido interrompida pela Ditadura Militar. O Movimento reunia entidades

profissionais (advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, assistentes sociais), entidades sindicais, lideranças de movimentos sociais, ONG's, professores e pesquisadores. Em razão de sua influência, foram eleitos prefeitos, vereadores e deputados (MARICATO, 2015, p. 30).

Como parte do movimento de redemocratização, em 1988 foi promulgada uma nova Constituição Federal. A também conhecida como “Constituição Cidadã” enunciou uma série de direitos sociais e parecia apontar para a redução das desigualdades sociais que tanto marcaram o período militar. No que tange à questão urbana, e muito em virtude da atuação do Movimento Social pela Reforma Urbana, o novo texto constitucional reconheceu o princípio da função social da propriedade, bem como o direito dos ocupantes informais, sedimentando, assim, as bases para a efetivação do direito à cidade e a implementação da agenda da Reforma Urbana (ROLNIK, 2015, p. 268). Nada obstante, as conquistas formais não se reverberaram, de imediato, em mudanças fáticas.

E isso se deve a outra peculiaridade brasileira. Trata-se do que Boaventura Santos (2007, p. 90) denomina “curto-circuito histórico dos direitos”. De súbito, a legislação positivou um amplo rol de direitos políticos, sociais, econômicos, culturais, civis e de terceira geração. No entanto, isso não foi (e segue não sendo) o bastante para que tais direitos se fizessem mais efetivos. É que, para se realizarem, os direitos exigem políticas públicas. E tais políticas requerem gastos estatais.

Em definitivo, aquele contexto não era favorável à expansão dos gastos públicos. A doutrina derivada do Consenso de Washington aconselhava o enxugamento da máquina pública e reformas fiscais ortodoxas. A crise da década de 1980 forçou a rearticulação do projeto desenvolvimentista e a aplicação de um projeto neoliberal clássico. A Constituição permaneceu um projeto não realizado.

No campo político, a transição democrática não significou a reordenação dos atores que ocupavam o poder. Ainda que movimentos sociais, operários e novos partidos políticos tenham tomado parte na cena política, as tradicionais oligarquias ainda mantiveram grande alcance e seguiram influenciando para que avanços democráticos e populares não ocorressem.

A despeito do contexto desfavorável, alguns progressos marcaram a questão urbana nos anos 1990. Citam-se o reconhecimento dos direitos dos posseiros, a luta contra especulação imobiliária e a democratização do processo decisório sobre política urbana. Assim, embora pontualmente, políticas habitacionais e urbanas inovadoras

foram desenvolvidas por coalizações democráticas populares<sup>11</sup> (ROLNIK, 2015, p. 270).

Na década seguinte (anos 2000), outras mudanças importantes foram levadas a cabo. No ano 2000, a Emenda Constitucional nº 26 reconheceu a moradia como direito social. No ano de 2001, aprovou-se o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257). Além disso, consolidou-se um conjunto de importantes entidades, como o Ministério das Cidades (2003) e as Secretarias Nacionais de Habitação, Mobilidade Urbana e Saneamento Ambiental. Ademais, também se estabeleceram espaços destinados à participação direta de lideranças sindicais, profissionais e acadêmicas e populares como as Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007) e o Conselho Nacional das Cidades (2004).

No entanto, conforme já mencionado, as mudanças de cariz popular e democrático foram pontuais. A partir da década de 1990, a ideologia do “empreendedorismo urbano”<sup>12</sup> (ROLNIK, 2015, p. 271) adentrou as cidades. Tornou-se um imperativo a percepção da cidade segundo os moldes da gestão empresarial. A isso, David Harvey (2005) denominou “empresariamento da gestão urbana”.

A cidade-empresa é concebida como um agente econômico que atua em um contexto de mercado mundializado, e encontra, neste mesmo mercado, o modelo de planejamento e execução de suas ações. A crescente internacionalização da economia e das comunicações incitaria a competição entre os territórios, e a cidade seria mais uma mercadoria a ser vendida.

O empresariamento urbano exige a negação da cidade enquanto *polis*, isto é, enquanto espaço destinado ao encontro político público e a negociação democrática, palco de manifestação de dissenso e lugar da subjetivação política. (SWYNGEDOUW, 2007; VAINER, 2000). A evacuação do político na cena urbana conduz a um arranjo

---

<sup>11</sup>Sobre as experiências inovadoras geridas por governos municipais pós Ditadura Militar, Maricato (2015, p. 31) cita exemplos: “[...] de Belém, democratizando a participação com o Congresso da cidade e modernizando a administração com o cadastro multifinalitário urbano; de Belo Horizonte, com propostas de abastecimento doméstico que permitiram baratear o preço da comida; de Recife com a política de forte afirmação das raízes multiculturais, em especial da música afro-brasileira, além da prevenção contra riscos por desmoraonamento nas áreas de moradias pobres; de Santo André, com a política de saneamento e habitação; de Caxias do Sul, com a inserção até mesmo das crianças na discussão sobre o futuro da cidade [...] o orçamento participativo em Porto Alegre.”

<sup>12</sup> Dentre os modelos que concorrem para ocupar o lugar deixado pelo urbanismo modernista funcionalista de caráter tecnocrático, centralizado e autoritário, despontou a proposta denominada Planejamento estratégico. O modelo vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela influência de agências internacionais (BIRD, Habitat e consultores internacionais). O Planejamento Estratégico inspirou o urbanismo de Barcelona nos Jogos Olímpicos (1994) e tem sido vendido como grande salvador e promotor de cidades globais e competitivas (VAINER, 2000; MARICATO, 2015)

pós político ou pós democrático, caracterizado pela ascensão de uma forma de governo neoliberal que mira na substituição do debate, do desacordo e do dissenso por tecnologias de governança que se agrupam em torno da harmonia, do acordo e da gestão tecnocrática.

A cidade é descrita a partir de uma linguagem comum e consensual que exalta a criatividade competitiva, a flexibilidade, a eficiência, o empreendedorismo estatal, as parcerias estratégicas e a vantagem colaborativa (SWYNGEDOUW, 2007) O aumento da potência competitiva urbana é largamente dependente da melhoria e adaptação do ambiente construído às estratégias de acumulação das principais elites da cidade e da conexão da cidade às redes de elite econômica e cultural transnacional de ponta.

Basicamente, passou-se a entender que as cidades - uma vez submetidas aos mesmos desafios que uma empresa - deveriam adotar o planejamento estratégico como meio de ordenação. Diferente do urbanismo modernista que importa a racionalidade da empresa taylorista, o urbanismo pós-modernista assume que a cidade, ela mesma, tem o caráter de uma empresa e que está inserida no mercado enquanto agente econômico. O sucesso do empresariamento estaria intimamente ligado a uma perspectiva de consenso e unidade.

“A instauração da cidade empresa constitui, em tudo, e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político” (VAINER, 2000, p. 91). Na cidade empresa, os valores de maior consideração são a produtividade, o pragmatismo e o realismo. Não há espaço para as utopias ou para a construção partilhada e participada da cidade. A unidade é pressuposta, a cidade é um ator uno e coeso.

As condições de legitimação desse projeto de cidade são construídas à base do esgarçamento do espaço público. E, para tanto, enfatiza-se a necessidade do consenso. Somente a partir dele, “verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á confiança entre os agentes que o promovem” (BORJA; CASTELLS, 1996 p. 158). Os planos que materializam as cidades empresa adotam como tática principal a negação do conflito urbano. Nega-se o fato de que a organização do espaço “se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais. É um processo conflituoso, ainda mais nos espaços ecológicos de densidade social muito diversificada” (HARVEY, 2005, p. 195).

A eficiência pretendida pela cidade-empresa, no entanto, não foi suficiente para conter a crise urbana. As desigualdades e as negativas de cidade seguem assolando a

realidade, materializando e escancarando o conflito. Os espoliados da cidade<sup>13</sup>, sujeitos urbanos significados desde suas faltas (falta de trabalho, falta de moradia, falta de lugar para morar ou plantar, falta de transporte, falta de saneamento básico etc.) insistem em lembrar a suposta coesão urbana de suas fraturas.

### **2.3 O direito à moradia**

Toda a controvérsia acerca da urbanização do território brasileiro acaba por se deslindar em um aspecto comum: a moradia.

Mas, afinal, o que é o direito à moradia?

O morar se dá de muitas formas, e se concebe desde diversas perspectivas. Para Henri Léfèbvre (2002, p. 201) “o homem habita como um poeta. Isso quer dizer que a relação do ‘ser humano’ com a natureza, com o ‘ser’ e seu próprio ser, reside no habitar, nele se realiza e nele se lê.”. Para o arquiteto anarquista Jonh Turner (1972, p.149), “habitar é um verbo”, a casa não é um mero produto, trata-se de processo múltiplo e dinâmico que deve corresponder às necessidades físicas e psicológicas específicas de quem habita. Para os integrantes dos movimentos organizados por moradia, na atual conjuntura, morar parece um privilégio e, portanto, ocupar seria um direito (BOULOS, 2015).

Como se vê, as asserções sobre o “morar” são múltiplas. Morar é da essência do ser e por isso, se amolda a contornos e dimensões muito particulares, que variam em consonância às diferentes subjetividades. Em meio às múltiplas percepções, no entanto, é possível pontuar alguns elementos uniformes sobre a questão. E na busca por tais elementos, um breve histórico sobre o reconhecimento do direito à moradia pode ser esclarecedor.

---

<sup>13</sup> A ideia de espoliação urbana foi proposta por Lúcio Kowarick (2000, p. 22) e refere-se à “[...] somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta. Na Grande São Paulo, são inúmeras as manifestações dessa situação espoliativa, que vão desde as longas horas despendidas nos transportes coletivos até a precariedade de vida nas favelas, cortiços ou casas autoconstruídas em terrenos geralmente clandestinos e destituídos de benfeitorias básicas, isto para não falar da inexistência das áreas verdes, da falta de equipamentos culturais e de lazer, da poluição ambiental, da erosão e das ruas não pavimentadas e sem iluminação.” .

### 2.3.1 O histórico do Direito à moradia

Em 1945, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada, quase dois terços da população mundial residiam no campo. Logo, questões relativas à urbanização (habitação, inclusive) não eram pautas centrais para o órgão. Ainda assim, já em 1948, o direito à moradia foi reconhecido como fundamental na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Neste documento, a habitação foi tomada como condição essencial para assegurar saúde e bem estar para a pessoa e sua família<sup>14</sup> (SDH, 2013).

Anos adiante, em 1966, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) - ratificado pelo Brasil em 1992-, previu, em seu artigo 11.1, o direito à moradia adequada. O Comentário Geral nº. 4 (estabelecido em 1991) e Comentário Geral nº 7 (estabelecido em 1997) do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, interpretam referido dispositivo e complementam seu significado. O Comentário Geral nº 4 é pedagógico ao elucidar os aspectos que devem compor a “moradia adequada”:

- **Segurança da posse:** a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- **Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura:** a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- **Economicidade:** a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- **Habitabilidade:** a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural, proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- **Acessibilidade:** a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

---

<sup>14</sup> Artigo XXV: Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (...).ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.



- **Localização:** a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- **Adequação cultural:** a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991). (grifo nosso)

Em 1978, após a Conferência de Vancouver (conhecida como *Habitat I*), foi criada a *Habitat* - agência da ONU que trata de assentamentos humanos e objetiva favorecer o desenvolvimento de cidades social e ambientalmente sustentáveis bem como viabilizar a promoção de moradias adequadas para todos<sup>15</sup> -. Na *Habitat I*, assinou-se a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos que reconhecia a moradia adequada como direito básico da pessoa humana<sup>16</sup>.

A segunda conferência da ONU sobre cidades ocorreu em 1996, na cidade de Istambul. Pretendia-se discutir os progressos desde a *Habitat I*. O documento político resultante do encontro foi a Agenda Habitat II, que reafirmou o direito à moradia como direito fundamental de realização progressiva, prevendo responsabilidades gerais e específicas dos Estados signatários para sua consubstanciação.

Em outubro de 2016, realizou-se em Quito, Equador, a *Habitat III*, terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Nesta oportunidade, propôs-se uma Nova Agenda Urbana. Especificamente no que tange o direito à moradia, o documento considera as cidades enquanto assentamentos humanos que exercem função social na medida em que visem – dentre outros aspectos – alcançar progressivamente “a concretização integral do direito à moradia adequada como um componente do direito a um nível de vida adequado” (QUITO, 2016). Da leitura da Nova Agenda depreende-se, também, o compromisso com a promoção de políticas habitacionais nacionais, subnacionais, e locais para apoiar a concretização

---

<sup>15</sup> Conferir: < <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>>. Acesso em 26 maio 2018.

<sup>16</sup> A Declaração de Vancouver reconhece que os problemas ligados aos assentamentos humanos não são isolados do desenvolvimento econômico e social dos países. Além disso, segundo a Seção III (8) dispõe: “Abrigo e serviços adequados são um direito humano básico que impõe aos governos a obrigação de garantir a todos os que sejam atingidos, começando pela assistência direta aos menos favorecidos, através de programas guiados de auto-ajuda e ação comunitária. Os governos devem se esforçar para remover todos os impedimentos que impedem a realização dessas metas. [...]” (tradução nossa). No original: “Adequate shelter and services are a basic human right which places an obligation on Governments to ensure their attainment by all people, beginning with direct assistance to the least advantaged through guided programmes of self-help and community action. Governments should endeavour to remove all impediments hindering attainments of these goals [...]” (VANCOUVER, 1978)

progressiva do direito à moradia adequada a todos/todas, prevenindo desocupações forçadas e arbitrárias.

Para além dos citados documentos, o direito à moradia emerge em várias normativas internacionais, muitas das quais faz parte o Estado brasileiro. Sobre esse ponto, ressalta-se a cláusula de abertura material dos direitos fundamentais, enunciada no artigo 5º, §2º, da Constituição Federal. Através deste dispositivo, fica reconhecido que o rol de direitos e garantias fundamentais encerrados no Título II da Carta não é taxativo. Isso porque também têm caráter fundamental direitos e garantias que decorrem do próprio regime e de princípios constitucionais expressos ou implícitos, bem como dos tratados internacionais dos quais o Brasil seja signatário.

Dentre as normativas internacionais que dispõem sobre o direito à Moradia e que foram acolhidas pelo Brasil, citam-se: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1966<sup>17</sup>; a Convenção Internacional de Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1977<sup>18</sup>; a Declaração sobre Raça e Preconceitos Raciais, de 1978; a Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979<sup>19</sup>; a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989<sup>20</sup>; a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976; a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992 e na Agenda Habitat, de 1996 (SDH, 2013; OSÓRIO, [2006?]).

### ***2.3.2 Direito à moradia no Brasil***

No ordenamento nacional, o direito à moradia foi inserido no rol dos direitos sociais fundamentais a partir da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, quando passou a ser elencado no artigo 6º da Constituição Federal. Além disso, normas infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/ 2001), que regula “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001), a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/ 2005), que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do

---

<sup>17</sup>Promulgada pelo Decreto N.º 65.810, de 8.12.1969.

<sup>18</sup>Promulgado pelo Decreto N.º 58.819, de 14.07.1996

<sup>19</sup> Promulgada pelo Decreto N.º 4.377, de 13.09.2002.

<sup>20</sup> Promulgada pelo Decreto N.º 99.710, de 21.11.1990.

FNHIS para garantir o direito à habitação para a população de baixa renda, e a Lei que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei nº 11.977/2009)<sup>21</sup>, tratam do direito à moradia (SDH, 2013).

Antes da Emenda nº 26/2000, o direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por força do disposto no art. 23, IX, segundo o qual é da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios promover “programas de construção e moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”. (SILVA, 2010, p. 376). Além disso, o art. 5<sup>a</sup>, inciso XI também já dispunha ser a casa o asilo inviolável do ser e os arts. 5<sup>o</sup>, inciso XXIII; 170, inciso III e 182, § 2<sup>o</sup> reforçavam a necessária implicação entre a propriedade e sua função social. Por fim, os arts. 183 e 191 afirmaram a declaração de propriedade para fins de moradia nas hipóteses constitucionais de usucapião.

Muito embora seja mencionado inúmeras vezes, a CF/88 ou a legislação infraconstitucional não dispuseram de forma precisa sobre o “direito à moradia” (SILVA, 2010, p. 376). Por isso, é amplo e diverso o esforço teórico relacionado à definição desse direito. Enquadram-no, os constitucionalistas, tanto como um direito humano, quanto como um direito fundamental social de natureza programática e realização progressiva, cuja substância é preenchida tomando por base as normas internacionais e os entendimentos jurisprudenciais.

Segundo Ingo Sarlet (2000, p. 21), o direito à moradia deve ser concebido sob aspecto positivo e sob aspecto negativo. Trata-se de um complexo de direitos e deveres, com referencial autônomo e objeto próprio:

[...] o direito à moradia exerce simultaneamente **a função de direito de defesa e direito a prestações**, incluindo tanto prestações de cunho normativo, quanto material (fático) e, nesta dupla perspectiva, vincula as entidades estatais e, em princípio, também os particulares, na condição de destinatários deste direito, muito embora se possa controverter a respeito do modo e intensidade desta vinculação e das consequências jurídicas possíveis de serem extraídas a partir de cada manifestação do direito à moradia, questões sobre as quais voltaremos a nos manifestar, mesmo que sumariamente. (grifo nosso)

Enfrentado por seu viés positivo, o direito à moradia exige do Estado atuação ativa. A concreção desse direito passa, necessariamente, pela postura garantista do Estado, o que se dá através da elaboração e da execução de políticas públicas

<sup>21</sup> Parcialmente revogada pela Lei n. 13.465, de 11 de Julho de 2017, que trata sobre “a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” (BRASIL, 2017)

habitacionais. O Estado tem obrigação de impedir a regressividade do direito à moradia e atuar pela promoção e proteção a este direito (OSÓRIO, [2006?], p. 19).

É importante dizer que o lugar ativo do Estado em relação ao direito à moradia o situa enquanto facilitador das políticas de habitação adequada, mas não lhe impõe o dever de construir habitações para toda a população. Em alguns casos, o Estado poderá prestar assistência direta, o que acontecerá, por exemplo, naquelas situações em que pessoas são afetadas por desastres (naturais ou artificiais) e perdem sua moradia ou em casos em que há a necessidade de beneficiar grupos mais vulneráveis da sociedade (SDH, 2013).

Ainda sobre a dimensão positiva do direito à moradia, importa lembrar o conteúdo do já mencionado Comentário Geral nº 4: moradia adequada não significa apenas “uma casa com quatro paredes”. Isso porque a moradia adequada relaciona-se, também, com acesso sustentável e não discriminatório às infraestruturas<sup>22</sup> essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição. Elementos que, para se concretizarem, exigem a atuação do Estado. A Constituição do Estado de Minas Gerais, por exemplo, admite no parágrafo único de seu art. 246 que o direito à moradia compreende o acesso aos equipamentos urbanos<sup>23</sup>.

Apreendido por seu viés negativo, entretanto, o direito à moradia impõe ao Estado e aos terceiros postura abstencionista, de forma a proteger a moradia adequada de toda e qualquer espécie de agressão. Decorrente disso, as práticas que tenham potencial de violar esse direito podem ser impugnadas judicialmente, “seja na esfera do controle difuso e incidental, seja por meio do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, ou mesmo por intermédio dos instrumentos processuais específicos disponibilizados pela ordem jurídica” (SARLET, 2010, p. 29).

Expressões como “respeitar” e “proteger”, comumente utilizadas nos textos legais que tratam de habitação, representam a perspectiva negativa do direito à moradia. Nesse sentido, o direito à moradia constitui, em princípio, um direito subjetivo individual, uma situação jurídica ativa cujo desfrute imediato prescinde de qualquer

---

<sup>22</sup> Por exemplo, deve haver acesso à água potável, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, saneamento e instalações para lavagem, meios para o armazenamento de alimentos, eliminação de resíduos, drenagem e serviços de emergência.

<sup>23</sup> “Art. 246 – O Poder Público adotará instrumentos para efetivar o direito de todos à moradia, em condições dignas, mediante políticas habitacionais que considerem as peculiaridades regionais e garantam a participação da sociedade civil. § 1º – O direito à moradia compreende o acesso aos equipamentos urbanos.[...]” (MINAS GERAIS, 1989).

prestação alheia, sendo suficiente a postura abstencionista por parte do destinatário da norma (SARLET, 2010).

Ainda no que diz respeito à condição de direito de defesa, impõe-se referência à proteção do direito à moradia contra o retrocesso, isto é, contra uma supressão ou esvaziamento por parte, principalmente, do legislador.

#### **2.4 A moradia como direito especial de personalidade**

A fundamentalidade do direito à moradia decorreria de sua imprescindibilidade à concreção da dignidade humana. Figuraria, portanto, a moradia, enquanto uma das parcelas do mínimo existencial, um dos desdobramentos do núcleo essencial de direitos imprescindíveis para uma vida com dignidade<sup>24</sup>.

Assim, o direito à moradia também pode ser compreendido como um direito especial de personalidade<sup>25</sup>, que é essencial à proteção individual. Neste sentido, pontua Milagres (2009, p. 185):

O direito à moradia transcende a ideia de prestação estatal ou particular e também não se restringe a uma função de defesa. O destinatário a um espaço essencialmente propício à proteção de sua dignidade é a pessoa em si, independentemente de um contraponto com o poder público ou com poderes privados.

Sob essa perspectiva, a moradia passa a ser recepcionada como expressão e necessidade de privacidade e intimidade. Dito de outro modo: “a casa é o refúgio do ser contra injustificadas e ilícitas ingerências exteriores.” (MILAGRES, 2009, p. 130). Nestes termos, sobreleva-se a essencialidade da moradia para a constituição e pleno desenvolvimento do sujeito. A garantia da habitação preenche o catálogo de apreensões da dignidade humana, corporificando um espaço de liberdade que permite o exercício de direitos fundamentais concernentes à realização do “ser”.

A compressão da moradia enquanto direito especial de personalidade considera o morar como manifestação do direito à identidade pessoal. Assim como o nome, o endereço é proeminente dado de identidade e, usualmente, figura nas primeiras indagações acerca da identificação do interlocutor, como forma de individuação

---

<sup>24</sup> Segundo Marcelo Milagres (2009, p. 127): “A dignidade deve ser entendida como valor intrínseco do ser humano, como atributo da pessoa humana individualmente considerada e também como fundamento do Estado, do Direito e da Sociedade. A dignidade é valor atribuível ou intrínseco a todo ser humano; é valor indistinto, inalienável e inerente à pessoa em toda sua trajetória de vida, independentemente dos seus percalços ou incertezas.”

<sup>25</sup> Também, segundo Marcelo Milagres (2009, p. 118): “Os direitos da personalidade dizem dos direitos de eficácia não relativa. Expressam aspectos de proteção da pessoa de *per si* que não podem ser ignorados por ninguém.”

(MILAGRES, 2009), isso porque o “local da moradia [...] dá forma à dimensão espacial do indivíduo.” (MILAGRES, 2009, p. 119).

Toma-se, também, a moradia como expressão do direito à privacidade, à intimidade e ao segredo. Um resguardo essencial da vida privada e da particularidade da existência. Afinal, a toda pessoa reserva-se direito de abrigo da atenção e curiosidade alheias “O ser do homem é um ser espacial, sua intimidade tem a necessidade de uma morada” (MILAGRES, 2009, p. 120).

Segundo a Constituição da República (BRASIL, 1988), no art. 5º, inciso XI: “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”. Em similar sentido, tem-se, no art. 1.301 do Código Civil (BRASIL, 2002) ser “[...] defeso abrir janelas, ou fazer eirado, terraço ou varanda, a menos de metro e meio do terreno vizinho.” Neste caso, o *telos* da lei não é outro, senão a tutela da intimidade da morada (MILAGRES, 2009).

Reconhecidos tais predicados à moradia, depreende-se que o direito que a contorna deve ser compreendido “como categoria autônoma de direito de personalidade, com contornos precisos, eficácia não relativa, exaltando a essencialidade do bem inerente à personalidade humana.”. Ora, a casa é um espaço ambivalente, é do eu, mas também da alteridade, é a concretização do espaço enquanto obra do sujeito e por isso deve estar considerada entre aqueles elementos mais sensíveis de apreensão da dignidade humana.

## **2.5 Por que a moradia está além da propriedade?**

Direito à moradia e direito à propriedade são realidades autônomas com campos de proteção e objetos distintos. Por evidente, a moradia tem repercussões patrimoniais, no entanto, guarda especificidades que não se estendem à propriedade, isso porque “a singularidade da moradia transcende aspectos genericamente materiais” (MILAGRES 2009, p. 131).

O direito à moradia, a despeito de ser um direito individual especial de personalidade, só se realiza coletivamente. Isso porque o “problema” habitacional só pode ser analisado na companhia de outros processos socioeconômicos e políticos mais amplos (KOWARICK, 1970, p. 55). O plano da habitação revela o nível do vivido, revela as relações sociais enquanto prática cotidiana socioespacial, transparecida no modo como os sujeitos se apropriam do espaço fragmentado (CARLOS, 2007, p. 93).

Habitar não se reduz ao plano da casa. É mais amplo: envolve vários níveis e planos espaciais de apropriação. O homem habita e se percebe a partir de sua casa. A casa envolve outras dimensões espaciais (a rua, por exemplo), tramando a rede de relações do indivíduo com a sociedade. É pelo uso, isto é, através do corpo em atividade e movimento que se produz a identidade do cidadão (CARLOS, 2007, p. 93-94). Exercer o direito à moradia é a consubstanciação do direito à cidade no sentido político mais profundo possível (ARAÚJO, 2012, p. 136).

## 2.6 O déficit habitacional

Fato e norma não são acordes quanto à efetivação do direito à moradia adequada nas cidades brasileiras. Em que pese o largo plexo de normativas que abordem tal direito, os números do déficit habitacional demonstram uma contradição pungente: “muita casa vazia e muita gente sem gente sem casa”.

Neste trabalho tomar-se-á por base o relatório “Déficit Habitacional no Brasil 2015 - Resultados Preliminares”, produzido pela parceria entre a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e o Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro (FJP). Desde 1995, a FJP é responsável pela elaboração da metodologia oficialmente adotada pelo governo federal no cálculo do Déficit. Os dados mais recentes foram publicados em 2017 a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os relatórios de déficit habitacional são panoramas da conjuntura habitacional nacional, e, segundo seus redatores, tem por objeto oferecer instrumental para que os diversos níveis de governo e todos os que, direta ou indiretamente, lidam com as políticas habitacionais *stricto sensu* e com as políticas públicas que lhes são afetas (tais como infraestrutura, saneamento básico, regularização fundiária, reforma e ampliação de casas, urbanização de favelas, transporte público, gestão metropolitana e políticas sociais e relacionadas ao meio ambiente), possam se orientar (FJP, 2016).

O conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias, trata-se da “noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento” (FJP, 2017, p. 10). O déficit é calculado a partir da soma de quatro componentes: (a) domicílios precários; (b) coabitação familiar;

(c) ônus excessivo com aluguel urbano; e (d) adensamento excessivo de domicílios alugados.

Para além do déficit propriamente dito, o relatório também mapeia as situações de habitação inadequada, isto é, que não proporcionam condições desejáveis de habitação. A inadequação “não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas” (FJP, 2016, p. 17). Sua constatação visa à proposição de políticas outras, além da construção de moradias, vocacionadas para a melhoria dos domicílios.

### **2.6.1 Os dados**

Os dados preliminares dão conta de que o déficit habitacional, em 2015, corresponde a 6.186.503 de domicílios, o que representa 9,3% dos domicílios particulares permanentes e improvisados (FJP, 2017, p. 13). Com déficit de 552 mil domicílios, Minas Gerais é a segunda unidade da federação com maior déficit absoluto. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte o déficit habitacional é de 153.069 moradias (FJP, 2017, p. 15).

O componente de maior influência no déficit, em 2015, foi o ônus excessivo, correspondendo a 3,189 milhões de unidades (o que representa 51,5% do déficit), seguido pela coabitação, com 1,757 milhão de domicílios (ou seja, 28,4% do total), habitação precária, com 927 mil unidades (14,9% do total) e adensamento excessivo em domicílios alugados, com 314 mil domicílios (ou 5,1% do total do déficit habitacional).

Os dados preliminares do relatório de 2017 não contemplam a análise do déficit habitacional por faixa de renda. No entanto, é possível consultar os dados do estudo do Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014, produzido com dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013-2014. A metodologia da FJP apresenta uma análise segundo faixas de renda média familiar mensal em termos de salários mínimos. São quatro as categorias: até três; mais de três até cinco; mais de cinco até dez e mais de dez. A escolha dessas faixas de renda vai ao encontro dos interesses dos programas habitacionais do Governo Federal (FJP, 2016, p. 35).

O déficit habitacional no Brasil concentra-se na faixa de renda de até três salários-mínimos. Em 2013, o déficit nessa faixa de renda correspondia a 83,4% do déficit habitacional urbano do país. Entre 2013 e 2014, houve um pequeno aumento de 0,5%, e o déficit da faixa até três salários-mínimos passou a representar, em 2014, 83,9% do total do déficit habitacional urbano (FJP, 2016, p. 35).



Por conclusão, a análise das primeiras estimativas do déficit habitacional no Brasil em 2015 aponta para um aumento no déficit habitacional total e relativo em relação aos anos anteriores (2013 e 2014). Revela também que o peso relativo do componente “ônus excessivo com aluguel” na composição do déficit habitacional vem crescendo nos últimos anos, tendo superado a marca dos 50% em 2015.

Mas como chegamos a esse ponto?

## **2.7 Histórico do direito à moradia no Brasil**

Passa-se a uma breve exposição das políticas públicas direcionadas à moradia no Brasil. Por razão de recorte metodológico<sup>26</sup>, iniciar-se-á esta análise pela conjuntura da República Velha.

### **2.7.1 República Velha**

A atuação dos sucessivos governos da República Velha (1889-1930) no sentido de produzir habitação ou regular o mercado de locação foram quase nulas (BONDUKI, 1994). Isso porque o Estado, adequando-se ao Liberalismo econômico à época predominante, privilegiava a produção privada e recusava-se a intervir na produção de habitação. Por essa razão, a presença estatal estava circunscrita à repressão, em casos de insalubridade, através da legislação sanitária e da ação policial, bem como à concessão de isenções fiscais para ampliar a rentabilidade dos proprietários de casas para locação.

Naquele momento histórico, o negócio de possuir casas de aluguel parecia uma "segura e excelente forma de rentabilizar poupanças e recursos disponíveis na economia urbana, fortemente aquecida pela expansão da atividade agrário-exportadora" (BONDUKI, 1994, p. 716). Daí que, à época, o principal conflito em torno da questão da habitação esteve relacionado ao valor dos aluguéis, que eram fixados por contratos particulares, sem a intervenção do Estado. A não ingerência estatal era amparada pelo Código Civil /1916, que dava prioridade absoluta à propriedade privada.

---

<sup>26</sup> Optou-se pela análise a partir da República Velha porque, antes disso, as ações destinadas à promoção da habitação eram poucas e pontuais. Segundo Siqueira e Silva (2016), a intervenção do Estado no plano habitacional iniciou-se em 1853 (Império) com a edição da Lei nº 719, que concedia privilégios à empresa privada para construir casas operárias e higiênicas. Em seguida, o Decreto nº 2.686, de 1875 isentava da Décima Urbana, por até 10 anos, aquelas empresas que construíssem, na cidade do Rio de Janeiro, edifícios, denominados “Evonias”, que serviriam como moradia às famílias pobres e aos artistas. Ainda no Império, a Lei nº 3.151, de dezembro de 1882 determinava que as empresas deveriam organizar-se com o fim de construir edifícios destinados à habitação de operários e classes pobres. Na República Velha, as políticas destinadas à moradia continuaram sendo poucas, mas ainda assim, foram mais amplas que as ações dos períodos anteriores.

Entre 1921 e 1927, vigorou uma Lei de Inquilinato<sup>27</sup>, que previa o congelamento dos aluguéis. Havia uma generalizada crise por moradia em face da hipervalorização dos valores locatícios. Em razão da Guerra, o nível de construção caiu consideravelmente: com a oferta menor que a demanda, os valores subiram. Nada obstante, o congelamento não foi efetivo e não resolveu o problema da moradia, haja vista que não impedia os despejos, “que se tornaram o expediente que permitiu aos locadores escapar da regulamentação e recompor os valores dos aluguéis defasados” (BONDUKI, 1994, p. 714).

O conflito pela habitação tinha um acento peculiar. O Estado não intervinha na produção de moradia ou na regulação do mercado. Mas as organizações populares, de sua vez, também não reivindicavam o envolvimento estatal nessa questão. Supõe-se para tanto duas razões (até divergentes): a forte influência anarquista no movimento operário ou mesmo a própria caracterização de alheamento do Estado no período liberal. A regra geral era: “o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias nem a sociedade lhe atribuía esta função.” (BONDUKI, 1994, p. 714).

Apesar da regra geral, verificaram-se algumas poucas iniciativas de produção habitacional estatal, basicamente no Rio de Janeiro e Recife. No Rio de Janeiro, em 1906, 120 unidades habitacionais foram construídas pelo poder público na Avenida Salvador de Sá e no ano de 1926, em Recife, foram construídas 40 unidades habitacionais pela Fundação “A Casa Operária”, instituição criada em 1924 com intuito de construir casas para pessoas pobres com alugueis de baixo custo.

### **2.7.2 Era Vargas**

A partir de 1930, as massas urbanas emergiram na cena política ao lado das velhas oligarquias. Daí em diante, a questão social ganha novos contornos. Na República Velha, a questão social não se destacava na agenda política, e, muito especialmente, a habitação popular era vista como mera disfuncionalidade, que movia atenção governamental tão somente devido ao medo do “que as favelas, cortiços e bairros populares poderiam representar no futuro, em termos de ‘contaminação’, para a parte ‘sã’ da cidade.” (BONDUNKI, 1994).

---

<sup>27</sup> Decreto nº 4.403, de 22 de Dezembro de 1921 - Regula a locação e dá outras providências “[...]Art. 10. A notificação para *aumento* do aluguel só produzirá *efeito* depois de *dous annos*, contados da data da respectiva certidão” (BRASIL, 1921).

Depois dos acontecimentos políticos de 1932<sup>28</sup>, não se pode dizer que o estigma da habitação popular havia se desfeito, ou mesmo que a questão social tenha sido tomada como prioridade, entretanto, é perceptível uma mudança dos objetivos das atividades governamentais em relação ao tema. As políticas públicas voltadas à moradia popular cumpriram duplo papel nos pós 1930: ampliar a legitimidade do regime e possibilitar maior acumulação de capital no setor urbano através da redução do custo de reprodução da força de trabalho.

Já em 1930, foram criados diversos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) (industriários, comerciários, bancários etc.). Os IAP foram as primeiras organizações que se dedicaram à construção de casas populares em maior escala. Entretanto, essas entidades operavam de maneira fragmentária, sendo sua atividade considerada secundária e atingindo um pequeno número de associados. Nesse sentido, pode-se afirmar que é somente com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, que se institucionaliza a primeira agência de nível nacional voltada exclusivamente para a construção de casas populares para as classes de baixa renda.

### ***2.7.3 Ditadura Militar***

Como já mencionado, a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) foi uma das primeiras ações do Governo Militar após o Golpe. Foi implementado em 1964, como um banco público direcionado ao financiamento habitacional. Se de um lado o BNH pretendia arrematar o apoio das massas populares urbanas, pretendia também alavancar o setor da construção civil. Afora isso, tinha também pretensões ideológicas e políticas. Afinal, “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”<sup>29</sup>. Em plena Guerra Fria, difundia-se a ideia de que uma política habitacional baseada no regime da casa própria pudesse ser um instrumento de combate aos ideais comunistas no país (BONDUNKI, 1994; ROLNIK, 2015).

O Banco surgiu da coalizão de interesses empresariais (notadamente da construção civil) à União Democrática Nacional (UDN) e ao Lacerdismo (grupo civil que apoiou a intervenção militar de 1964). A política de construção de casas era uma das estratégias da Aliança para o Progresso, um programa de cooperação norte-americano com a América Latina, lançado por John Kennedy em 1961, que pretendia

---

<sup>28</sup> Movimento Constitucionalista de 1932.

<sup>29</sup> Frase atribuída à Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH.

auxiliar no desenvolvimento socioeconômico ao mesmo tempo em que tentava afastar os ideais de esquerda do continente (ROLNIK, 2009; 2015).

O BNH, assim, converteu-se em um dos elementos centrais da estratégia dos governos militares. A política habitacional induzida pela instituição movimentou a economia por meio da geração de empregos e do fortalecimento do setor da construção civil. Desde sua fundação, o BNH consolidou três pontos que parecem, ainda hoje, orientar a implementação de políticas habitacionais no Brasil. São eles: 1) a política habitacional repercute e depende das conjunturas fiscal e monetária; 2) prevalece a ideia de que a política habitacional dirige-se à superação do “déficit habitacional quantitativo”, ou seja, a questão da habitação resolve-se com a construção de casas próprias e, finalmente; 3) as políticas habitacionais funcionam como um incentivo à indústria da construção civil e ao setor financeiro (ROLNIK, 2015, p. 282).

Quando, em 1966, o BNH transforma-se em uma empresa pública, passa a ser instrumento privilegiado da economia interna do país. Característica que foi ampliada com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma poupança compulsória dos trabalhadores configurada pelo depósito, por seus empregadores, de 8% de suas remunerações. Além do FGTS, o BNH se valeu de recursos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Juntos, os valores aportados do FGTS e do SBPE formam o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) (ROLNIK, 2015).

Para Nabil Bonduki (2008), a despeito das críticas que eventualmente possam ser tecidas ao BNH, sua importância é indiscutível, haja vista que, somente durante sua existência, o Brasil teve uma real Política Nacional de Habitação. No entanto, apesar dos números alcançados, a produção de casas não foi suficiente e o modelo adotado aprofundou os problemas da já conflituosa urbanização brasileira.

[...] nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5[milhões] unidades habitacionais. [...] No período de funcionamento do BNH (1964-86), foram financiadas cerca de 25% das novas moradias construídas no país, porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira. (BONDUKI, 2008, p. 73)

Para Rolnik (2015, p. 284), a criação do FGTS e sua conversão em principal fonte de recursos para a política habitacional e de saneamento fortaleceram a dimensão

financeira do programa, subordinando “as decisões sobre para quem, onde, como e de que forma investir em habitação à necessidade de remuneração dos recursos desse fundo”. Tal contingência poderia ajudar a explicar, por exemplo, a razão de apenas 30% do total de 4,5 milhões de financiamentos habitacionais concedidos através do BNH, entre os anos de 1970 e 1986, terem se dirigido aos setores de menor renda.

Isolados, o fomento à produção da casa própria e o incentivo à indústria da construção civil daí decorrente configuram um dos maiores equívocos do sistema instituído a partir do BNH. Isso porque, sem a articulação de “qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades”, o que se viu foi o avanço da urbanização informal.

A política instituída pelo BNH acabou por não abranger parcelas expressivas da população de menor renda que, sem apoio do governo, não teve alternativa senão a autoconstrução da casa própria em assentamentos urbanos precários, tais como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc... (MARICATO, 1999). Locais esses distantes das áreas urbanizadas e alijados de infraestrutura e equipamentos sociais.

A gestão do BNH espelhou algumas características típicas do regime militar: centralização, impermeabilidade e rigidez. Sendo assim, foram poucas ou inexistentes as possibilidades de participação popular na concepção dos programas e projetos ou mesmo na gestão de recursos. Isso inviabilizou percepções alternativas que pudessem favorecer a autonomia socioespacial das comunidades. As obras, principalmente aquelas destinadas à população de menor renda, estiveram localizadas na periferia das cidades e desarticuladas de qualquer planejamento de política urbana. Os gigantescos conjuntos foram construídos a partir de projetos uniformizados, pouco atentos à qualidade da moradia. Moradias essas que foram construídas desconsiderando as diversidades regionais, culturais e ambientais de cada parte do país.

A agonia do modelo econômico implementado pela Ditadura Militar repercutiu no Sistema Financeiro de Habitação. Impelido pela recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais, o SFH retraiu sua capacidade de investimento em face do recuo dos saldos do FGTS e da poupança. A situação ficou ainda mais crítica com o aumento na inadimplência, motivado pela desigualdade entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários.

Os maus tempos na economia coincidiram com a agitação política das ruas que reivindicavam eleições diretas para presidente e uma Constituinte. Naquele contexto, o BHN era visto como um representante do regime militar e passou, também, a ser combatido. Basta dizer que se tonou uma das instituições mais odiadas do país. Os descontentes com a política habitacional eram muitos, mas, basicamente, dividiram-se em dois grupos: aqueles sem moradia, que não conseguiram ter acesso a um financiamento da casa própria e, aqueles reunidos em torno do Movimento Nacional dos Mutuários, pessoas de baixa renda e classe média, que deixaram de conseguir honrar as prestações do financiamento.

O regime tentou diminuir o valor das prestações. Mas o resultado não foi o esperado: além de não acabar com as críticas, a medida fragilizou ainda mais as finanças do banco. Com o início da nova República, esperava-se a reestruturação do SFH. Tancredo Neves propôs a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano. A partir das críticas que haviam sido tecidas pela sociedade civil ao BNH, a ideia era uma refundação política da instituição, tendo por base o quadro técnico e o conhecimento acumulado desde 1964 (AZEVEDO, 1988).

Nada obstante, o sucessor de Tancredo, José Sarney, fez outra opção: o BNH foi extinto em 1986. À Caixa Econômica Federal foi transferida a incumbência de gestão dos fundos do SFH. A extinção do BNH, sem qualquer tentativa de equacionamento dos problemas concretos, pareceu ser uma estratégia do governo para angariar respaldo político. Arrocho salarial, inflação e mutuários com dívidas crescentes, tudo somado, criou uma aura de ódio popular em torno do BNH. Logo, extingui-lo foi também uma saída política (AZEVEDO, 1988).

A grande questão que se impôs a partir da extinção do BNH e a posterior extinção do Ministério do Desenvolvimento urbano foi o desmonte de uma efetiva política habitacional nacional. Nesse contexto, evidentemente, a questão urbana deixou de ser uma prioridade, prova disso é que entre 1986 (extinção do BNH) e 2003 (fundação do Ministério das Cidades) 7 (sete) estruturas diversas se ocuparam da gestão da política habitacional (AZEVEDO, 1988; ROLNIK, 2015).

#### ***2.7.4 Até os dias de hoje: O Programa Minha Casa, Minha Vida***

Uma das primeiras iniciativas do governo Lula (2003-2010) foi a criação do Ministério das Cidades, órgão governamental responsável pela formulação da política urbana a nível nacional e também responsável por dar apoio técnico e financeiro a nível

local. O Ministério das Cidades cumpriria o papel de integrar as arenas institucionais das políticas federais de habitação, saneamento e transportes, que, como visto, desde a Nova República, haviam transitado por órgãos diversos (BONDUKI,2014).

A estrutura da política habitacional do novo governo esteve amparada nas propostas aventadas pelo Projeto Moradia<sup>30</sup>, elaborado entre os anos de 1999 e 2000, pelo Instituto Cidadania, então coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva. O Projeto planejava equacionar os problemas habitacionais, associando crescimento econômico e geração de empregos.

Entre 2002 e 2008, os recursos destinados à habitação elevaram-se de 8 bilhões para 42 bilhões de reais. Desde o fim do BNH, aquela era a primeira vez que a política habitacional contava com recursos massivos o suficiente para um instrumento de subsídio e, assim, fazer frente ao déficit habitacional. Entre 2007 e 2008 foi formulado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que previa equacionar as necessidades de habitação em um período de 15 anos. O PlanHab foi articulado de modo a contemplar as necessidades habitacionais próprias de cada município/região do país e se alinhava em torno de quatro eixos: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano-fundiárias.

Com o PlanHab, parecia que a situação da política habitacional havia atingido seu ponto ótimo. Convergiam, para isso, políticas internas bem estruturadas e um contexto macroeconômico favorável. No entanto, em 2008, estourou a bolha imobiliária nos Estados Unidos, alastrando a crise financeira por todo mundo. A questão repercutiu no setor imobiliário brasileiro, que naquele momento estava em franca expansão. Tão logo as atividades no setor arrefeceram, o empresariado<sup>31</sup> passou a pressionar o governo para que oferecesse respostas às suas perdas.

---

<sup>30</sup> O Projeto Moradia propunha a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes federativos e que seria coordenado pelo Ministério das Cidades. O controle social se daria por meio do Conselho das Cidades e por órgãos equivalentes nos estados e municípios. A implementação da proposta estava condicionada à aprovação de projeto de lei de iniciativa popular que tramitava desde 1991 e que visava à criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Pela lei, todos os recursos destinados à habitação deveriam fazer parte do sistema e submeter-se à Política e ao Plano Nacional de Habitação. O Fundo permitiria o repasse de recursos para estados e municípios, sendo esses os principais executores das políticas. Esse processo demonstrava a intenção do governo em planejar ações com horizonte temporal de médio e longo prazo diante dos problemas urbanos de moradia, criando condições para a constituição dos meios necessários para atingir seus objetivos (BONDUKI, 2014; ROLNIK, 2016)

<sup>31</sup> Segundo Rolnik (2016, p.300): “no momento, os empresários atingidos, liderados pela Gafisa e apoiados pela CBIC, passam a intensificar o lobby junto à Fazenda para implementar um pacote habitacional [...] por meio de subsídios diretos ao comprador, o governo viabilizaria a compra das 200 mil unidades que as construtoras capitalizadas estavam preparadas para lançar ao mercado- operação que

As respostas vieram através de um pacote habitacional elaborado em negociação direta com o empresariado e com os investidores. De clara inspiração *keynesiana*, o Pacote visava salvar as empresas ao mesmo tempo em que funcionava como medida contracíclica, garantindo empregos e crescimento econômico em um cenário internacional desfavorável.

Para Rolnik (2015, p. 301), quando o Pacote Habitacional é apresentado ao Presidente Lula, ele “politiza as medidas”. Inicialmente, estavam previstas a construção de 200 mil moradias, que foram transformadas na promessa de construção de 1 milhão de unidades habitacionais. Além disso, houve um aumento da parcela das unidades habitacionais que seriam totalmente subsidiadas. É importante ressaltar que o foco inicial do Pacote era o segmento econômico<sup>32</sup> (faixa de quatro a dez salários mínimos, potencial clientela) e não a faixa de 0 a 3 salários mínimos, que é onde o déficit habitacional concentra-se.

No início de 2009, ocorreram várias reuniões para discussão do Pacote, reunindo empresários do setor, prefeitos e governadores. A proposta inicial foi reajustada e o Pacote foi batizado pela área de marketing do governo como “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV).

Enfraquecidos pelo desmonte do Ministério da Cidade e pelo esvaziamento do Conselho das Cidades, os movimentos de luta por moradia e a sociedade civil organizada estiveram excluídos das primeiras negociações do PMCMV. No entanto, no final de 2008 e início de 2009, os movimentos e o Fórum Nacional de Reforma Urbana promoveram diferentes ações de mobilização que resultaram em audiências com o presidente Lula e sua Ministra Dilma Rousseff (ROLNIK, 2015).

Sob pressão popular, formulou-se mais uma modalidade para o Programa, o Minha Casa, Minha Vida - Entidades, que envolvia a produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas. De outro lado, sob pressão dos movimentos sem terra, foi aprovada ainda outra modalidade dentro do PMCMV: o PNH-Rural, destinado à construção de casas para cooperativas e pequenos produtores rurais.

Além disso, inicialmente concebido para atuar tão somente nas cidades das regiões metropolitanas e nas cidades com mais de 100 mil habitantes (áreas de concentração do segmento econômico), o PMCMV teve de ser alterado mais uma vez

---

estaria ameaçada pela crise, se não houvesse essa intervenção estatal. Esses subsídios seriam dados na forma de aportes para os compradores finais, além da maior facilidade nos créditos hipotecários”.

<sup>32</sup> Ou seja, beneficiários solventes, que poderiam pagar e dar retorno financeiro às empresas.



durante sua tramitação no Congresso Nacional a fim de abranger municípios com menos de 50 mil habitantes. Assim, criou-se mais uma modalidade, o PMCMV – Sub 50. Diz-se que a alteração foi produto da pressão de deputados cujas bases eleitorais estavam em cidades de pequeno e médio porte (ROLNIK, 2015).

Em termos simplificados, o Programa funciona assim: as empresas acessam os recursos através da apresentação de projetos à Caixa Econômica Federal (CEF). Estados e municípios organizam a demanda, por meio de cadastros encaminhados à CEF selecionando beneficiários e facilitando a produção. De qualquer forma, o promotor do empreendimento deixa de ser o setor público e passa a ser o setor privado.

Em 25 de março de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida foi institucionalizado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de Março de 2009 (convertida na Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispunha sobre o MCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas).

O Programa tem seus méritos, vez que criou um mercado para as classes média-média e média-baixa, que ficavam restritas à autoconstrução e propiciou o alívio financeiro e melhoria das condições de habitação para as famílias beneficiadas (MARICATO, 2018).

No entanto, ele não conseguiu avançar substancialmente no combate ao déficit de moradias. Segundo Boulos, Szermeta e Ribeiro (2014):

Em 2008, o número de famílias sem moradia no país era de 5.546.000 de acordo com o Ministério das Cidades. Em fevereiro de 2009, foi lançado o Programa MCMV com a promessa de redução drástica destes números. Ao final de 2010, o MCMV havia atingido a meta de 1 milhão de casas construídas ou contratadas. Resultado: o número de famílias sem moradia no final de 2010 era de 6.940.000. Após 1 milhão financiadas pelo governo, a carência de moradias no Brasil aumentou praticamente 1,5 milhão. Como pode?

A realidade desafiou a matemática. Mas não a lógica. A lógica da política urbana brasileira transforma qualquer programa habitacional em pano de enxugar gelo. O MCMV, mesmo com sua dimensão significativa, não fugiu à regra.

O PMCMV demonstra que a construção de novas unidades habitacionais não é solução para questão da moradia. Ao contrário, essa política mostra os efeitos negativos gerados quando se separa a política habitacional de uma política urbana envolvendo a efetivação do direito à cidade (FREITAS, 2016).

É curioso, segundo Cardoso *et al* (2011, p. 05), que muito do PMCMV retome argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, “também

criado para impulsionar a economia por meio de efeitos multiplicadores e ampliar oportunidades de acesso ao trabalho formal para populações com baixa qualificação”.

Em uma tentativa de síntese, Cardoso e Aragão (2013, p. 44) reúnem as 8 principais críticas tecidas ao PMVCV:

Podemos sintetizar essas críticas em 8 pontos: (i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido aos setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado.

Em Belo Horizonte, segundo dados da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, até 2017, haviam sido concluídas 4.679 unidades habitacionais pelo PMCMV (Faixa 1) para famílias com renda de até R\$ 1.800,00. Estão sendo construídas 380 unidades habitacionais para atender famílias com renda entre R\$ 1.800,00 e R\$ 2.600,00 (Faixa 1,5 do PMCMV) (MINHA..., 2017).

Desde a retirada da presidenta eleita Dilma Rousseff, em 2016, o novo governo tem operado muitos cortes<sup>33</sup> no MCMV. Os movimentos sociais denunciam principalmente o sucateamento da modalidade Entidades, a partir de portarias que dificultam aos movimentos sociais apresentar os projetos em tempo hábil e mesmo com a redução de valores destinados à modalidade.

Lado outro, a mudança<sup>34</sup> operada nas faixas no programa não foi bem recebida. Para Boulos (2017), as moradias destinadas às famílias das chamadas faixas 2 e 3 (que ganham até R\$ 9 mil) não poderiam ser alocadas como programa social, mas como espécie de financiamento imobiliário. “A faixa 1 – liquidada pelo presidente Temer –

<sup>33</sup> Cf: <<https://www.causaoperaria.org.br/acervo/blog/2017/09/17/entidades-denunciam-fim-do-minha-casa-minha-vida/#.WzeGvdJKjIU>>; <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2018/03/movimentos-de-moradia-ocupam-ministerio-das-cidades-minha-casa-minha-vida-entidades/>>; <<https://www.brasildefato.com.br/2018/01/20/apos-mobilizacoes-governo-retoma-minha-casa-minha-vida-entidades/>>. Acesso em 30 jun. 2018.

<sup>34</sup> Atualmente, existem 5 (cinco) faixas de renda contempladas pelo MCMV. Faixa 1: famílias com renda de até R\$ 1.800,00 podem contar com financiamento de até 120 meses, e prestações mensais que variam de R\$ 80,00 a R\$ 270,00, conforme a renda bruta familiar. Faixa 1,5: Famílias com renda de até R\$ 2.600,00, imóvel financiado pela CEF com taxas de juros de apenas 5% ao ano e até 30 anos para pagar e subsídios de até 47,5 mil reais. Faixa 2: famílias com renda de até R\$ 4.000,00, podem ter subsídios de até R\$ 29.000,00. Faixa 3: famílias com renda bruta de até R\$ 7.000,00, têm taxas de juros diferenciadas em relação ao mercado.

atende a famílias que ganham menos que três salários mínimos, correspondente a quase 80% do déficit habitacional brasileiro” (BOULOS, 2017)<sup>35</sup>.

A meta, para o ano de 2017, era de contratação de 170 mil unidades habitacionais para faixa 1 (famílias que ganham até 1,8 salários mínimos). No entanto, foram contratadas apenas 23 mil unidades (13,5% da meta). A meta geral também foi descumprida. O governo Temer comprometeu-se a contratar 610 mil unidades habitacionais (somadas todas as faixas), mas apenas 442,2 mil unidades o foram (72,5% da meta).

Segundo levantamento da *Globo News*<sup>36</sup> obtido por meio da Lei de Acesso à Informação, em abril de 2018, 36.756 unidades do PMCMV estavam paralisadas no Brasil. Em resposta, a Caixa Econômica Federal negou os números, afirmando que estão paralisadas 31.101 unidades e que por diretriz estratégica todas se encontram em fase de retomada de suas obras.

## **2.8 Os conflitos fundiários coletivos urbanos invadem a cidade: o valor da terra pra cada um**

Neste tópico, espera-se definir e contextualizar os conflitos fundiários coletivos urbanos. A definição é mais específica do que aquela, feita tópicos acima, e que tangenciava os conflitos urbanos de modo geral.

### ***2.8.1 Os valores das cidades dentro da cidade: a terra urbana como mercadoria espacial***

Os diversos sujeitos que tomam parte na cidade debruçam olhares diferentes sobre o mesmo objeto. Mais que isso: têm sensibilidades e anseios diversos sobre o comum partilhado que é a cidade. Isso se deve em grande medida ao valor diverso que atribuem à própria cidade e, muito especialmente (e são estes os pontos que mais de perto interessam a esse tópico), ao solo urbano e à moradia. Assim, “o que é valor de uso para um determinado agente pode ser valor de troca para outro, pois cada um pode ter interesses diferenciados” (SANTOS JÚNIOR, 2017, p. 14).

Ermínia Maricato ilustra o fenômeno de maneira simplificada: a classe trabalhadora (aqui tomada em sentido amplo, incluindo informais e domésticos) anseia

---

<sup>35</sup> Cf: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-cumpre-so-13-5-da-meta-do-minha-casa-para-mais-pobres,70002149698>. Acesso em: 30 jun 2018.

<sup>36</sup> Cf: <https://g1.globo.com/economia/noticia/mais-de-36-mil-unidades-do-minha-casa-minha-vida-estao-paralisadas-no-pais.ghtml>. Acesso em: 30 jun 2018.

da cidade o seu valor de uso<sup>37</sup>. Isto é, “quer moradia, serviços públicos mais baratos e de melhor qualidade”. No entanto, os capitais que ganham com a produção e a exploração do espaço anseiam da cidade seu valor de troca. A cidade é uma mercadoria, um produto conformado desde certas relações de produção. A terra urbana é uma mercadoria especial, em situação de monopólio: cada pedaço é único e sua localização não é reproduzível. Assim “estamos diante de uma mercadoria [...] que tem o atributo de captar ganhos sob a forma de renda” (MARICATO, 2015, p. 23).

A renda fundiária ou imobiliária é um aspecto relevante na produção do espaço urbano. Trata-se de uma riqueza fluida que flana no espaço e, vez ou outra, sob específicas condições, “pousa” em determinadas propriedades, em razão de atributos intrínsecos ou extrínsecos a ela. Sobre os atributos extrínsecos, citam-se os investimentos públicos, os investimentos privados e a legislação, que favorecem ou valorizam determinados pedaços da terra urbana. Esses fatores são determinantes para a definição de quais, quando e onde serão feitos investimentos na cidade. Dessa forma, a abertura de vias, a instalação de parques, linhas de metrô, pontes, viadutos, obras de saneamento, influem no valor do território, dinamizando a renda fundiária (MARICATO, 2015, p. 23).

Diante desse raciocínio, considerar a terra urbana “um produto não produzido” (VILLAÇA, 1998, p. 71) poderia conduzir a uma análise incompleta acerca dos conflitos que se desenvolvem na cidade. Quando, em verdade, o processo de criação do espaço urbano é permeado (e mesmo, constituído) por perenes tensões e contradições (HARVEY, 1982, p. 2). Nesse mesmo sentido:

A cidade expressa um espaço de relações objetivas entre os agentes, uma estrutura de posições nas quais os agentes têm acessos diferenciados aos recursos materiais (poder), que definem certas tensões e conflitos urbanos. Nessa dimensão, podemos dizer que determinadas formas de apropriação da

---

<sup>37</sup> As expressões “valor de uso” e “valor de troca” são importantes para a compreensão da dinâmica da renda fundiária e das disputas por moradia e solo urbano. Com a finalidade de aclará-las, seguem explicações baseadas em David Harvey (1990; [1978]/1993) e Santos Júnior (2017): Marx possui uma concepção dialética e relacional de valor. Logo, esses conceitos não possuem uma definição *a priori*, mas estão imbricados e se materializam desde situações concretas. O valor de uso estaria relacionado ao processo de apropriação, vinculado à satisfação de necessidades e desejos, favorecendo a reprodução social. Por exemplo, uma camisa tem valor de uso para quem a usa enquanto vestimenta. (SANTOS JÚNIOR, 2017, p. 12). O valor de troca, por outro lado, deve ser considerado como uma relação quantitativa; uma proporção entre valor de uso e valor de troca. Em um sistema sofisticado e intrincado de produção de mercadorias, os aspectos quantitativos dos valores de uso adquirem grande importância. Os valores de troca estão relacionados ao processo de produção das mercadorias, que envolve a aplicação do trabalho socialmente necessário sobre algum objeto da natureza para criar objetos úteis para a reprodução social. Voltando ao exemplo da camisa: alguém que produza camisas para vender, as valoriza não pelo seu valor enquanto vestimenta, mas pelo seu valor de troca, já que com o dinheiro das camisas poderá comprar eletrodomésticos, outras camisas etc. (SANTOS JUNIOR, 2017, p. 12).

cidade, em especial, determinadas formas de propriedade e de uso, tanto da moradia como do solo urbano, por parte de certos agentes, podem ameaçar ou colocar em risco as possibilidades de reprodução social de outros agentes, por dificultar ou impedir que a qualidade de vida desses agentes possa se realizar. Em síntese, as possibilidades de apropriação da cidade pelos agentes são diferenciadas segundo sua posição na estrutura social, que se expressa na estrutura urbana. (SANTOS JÚNIOR, 2017, p. 16)

Harvey (1988, p. 157-160) enumera alguns pontos pelos quais a terra urbana e a moradia são mercadorias especiais numa economia capitalista. A compreensão desses pontos é importante, pois permite visualizar como a cidade segregada se forma fundamentada no valor de troca, transformando o próprio espaço produzido em mercadoria (HARVEY, 2012). Muito brevemente seguem os apontamentos de Harvey:

1) Terra urbana e moradia não podem ser transportadas livremente pela cidade, visto que estão fixadas em uma localização. Assim, conferem a seu proprietário ou proprietária uma espécie de monopólio por seu uso;

2) A terra urbana e a moradia são mercadorias importantes para a reprodução social e são essenciais para a vida na cidade;

3) Somadas a característica do monopólio (e em parte, em razão dela), terra e moradia, posto que duráveis, favorecem a acumulação de riqueza por parte de quem as possui;

4) Numa economia capitalista, os indivíduos têm um duplo interesse na terra urbana e na moradia: valor de uso atual e futuro e como valor de troca atual ou potencial (valor pelo qual é vendível atual ou futuramente);

5) Um aspecto único do mercado de terras urbanas e moradias é que, se de um lado os negócios que a envolvem ocorrem em um momento rápido e específico de tempo, seu uso se estende por um longo período. Logo, dado que o uso da moradia e da terra urbana é dilargado no tempo, seu pagamento também o pode ser. Assim, as instituições financeiras desempenham um papel importante no funcionamento do mercado imobiliário, garantindo o crédito necessário para a compra da moradia e da terra urbana;

6) a moradia e a terra urbana podem ter diferentes usos para os diferentes sujeitos da cidade; isso faz com que tenham diferentes valores de uso para cada um deles. As formas como cada um usa a sua moradia ou o seu solo urbano constituem o valor de uso para o(s) seu(s) usuário(s). Assim, podemos dizer que cada morador ou grupo de moradores determinará de forma diferente o valor de uso da sua moradia,

tornando possível identificar diversos agentes e interesses em torno da produção e gestão das cidades.

### **2.8.2 Da segregação urbana aos conflitos fundiários coletivos urbanos**

O processo de urbanização no Brasil ainda guarda traços da dinâmica imperial-colonialista, o que favorece o aprofundamento de discrepâncias sócio territoriais e serve de fomento aos conflitos urbanos. Para Maricato (2003, p. 151):

[...] o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei.

Como visto, desde seus primórdios, as políticas públicas urbanas brasileiras mostraram-se deficitárias na equalização das discrepâncias sociais e territoriais. E, em muitos casos, fora a lei o vetor primacial a favorecer a manutenção das diferenças. A especulação imobiliária, a ausência de destinação de prédios e terrenos vazios para moradia, bem como a precariedade das políticas habitacionais destinadas a integrar as pessoas na cidade, serviu (e serve) de reforço à irregularidade fundiária, provocando tensões. Nesta conjuntura, a “invasão” (*sic*)<sup>38</sup> de terras desenha-se quase como uma consequência natural da formação urbana:

A invasão de terras é parte integrante do processo de urbanização no país. Gilberto Freyre se refere a ela como prática de 100 anos atrás. A novidade recente, que vem dos anos 80, é que as invasões começam a se transformar: de ocupações gradativas, resultado de ações individuais familiares, para ganhar um sentido massivo e organizado a partir da crise econômica que se inicia em 1979. (MARICATO, 2008, p.191)

Aliás, foi exatamente isso o que pôde ser comprovado pela fala de uma das entrevistadas no âmbito da investigação. Quando perguntada sobre a formação dos conflitos pela terra urbana, ela sintetiza o panorama:

Essas ocupações urbanas, essas lutas por moradia na cidade, evidenciam muito a desigualdade da distribuição de terras que vem desde o “Descobrimento”. As cidades, a urbanização, as ocupações irregulares, favelas, vilas, periferias, grande parte disso no Brasil foi formado nessa forma. A ocupação foi muito irregular [...] aqui em BH, por exemplo, que tem 90% do território de forma irregular. A ocupação urbana se deu de forma muito irregular, a diferença que se tem é a época. Atualmente a gente usa

---

<sup>38</sup> Existe uma diferença entre “invadir” e “ocupar”. O sentido dessa diferença é, sobretudo, político e simbólico. “[...] o significante “invasão” se relaciona com o crime, com o desrespeito à propriedade privada, com a apropriação de bem demarcado em sua posse e sentido econômico. Os invasores tomam o que não é deles, destroem a produção, impedem a aplicação da lei e subvertem a noção de Justiça” (CUNHA, 2011). As ocupações, por sua vez, “não tomam a força algo que não é delas, logo não invadem o espaço alheio, e sim elas utilizam um espaço que antes estava ocioso, o habilitando novamente a sua função social de moradia” (SITE PROJETO MÓBILE, 2016).

esse termo, mas a única diferença nesse processo de apropriação da terra é a época, porque se for pensar tudo foi ocupado em algum momento, ninguém era proprietário de nada. A terra foi dividida e foi dividida sem considerar um tanto de gente que estava aqui, como escravos, negros, pobres, mulheres e hoje em dia as pessoas querem isso, querem esse direito. Isso gera uma série de conflitos, não só em BH, mas no Brasil inteiro, cidades grandes, pequenas... o conflito que envolve a terra é muito grave. Principalmente quando isso envolve um direito à moradia, não é terra para especular ou para guardar para seus herdeiros, mas uma terra para morar, para exercer um direito que todos deveriam ter. (ADVOGADA POPULAR/ ARQUITETA 1, 2017)

Conexos à segregação espaço-territorial, desdobram-se múltiplos fenômenos. À dificuldade de acesso à infraestrutura e serviços públicos básicos, tais como transporte coletivo, saneamento básico, água, luz, creches, escolas e aparelhos de saúde, somam-se a outros tantos fatores, como menores oportunidades de acesso à justiça, ao crédito, ao emprego, ao lazer, bem como a maior exposição à violência e à discriminação.

Sob essa perspectiva, a cidade, enquanto relação social e enquanto materialidade, torna-se geradora de pobreza por duas razões principais: pelo modelo socioeconômico de que é suporte e também por sua estrutura espacial. De modo que a pobreza é um fato do modelo socioeconômico vigente, mas também do modelo espacial (SANTOS, 1993, p. 10).

A produção do espaço urbano torna-se, assim, um reflexo ativo da desigualdade social, expondo um plexo multicolor de contradições. Modelos organizados de construção e ocupação do solo – constituídos de acordo com o previsto nas legislações de planejamento, zoneamento e obras - opõem-se à parcela informal da cidade, que parece destituída das formalidades e dos privilégios, em um estado de permanente exceção<sup>39</sup>.

A irregularidade fundiária, antes de ser uma disfuncionalidade urbana, é uma característica constituinte das cidades, “o processo de produção da lei é o mesmo processo de produção da ilegalidade; nesse contexto, a discussão sobre o papel do direito no desenvolvimento urbano também é, principalmente, uma discussão sobre a ilegalidade urbana” (FERNANDES, 2006, p. 130).

O mercado residencial privado legal no Brasil caracteriza-se por sua pequena abrangência. Desse modo, grande parte da produção habitacional é autoconstruída e às margens da lei (MARICATO, 2003, p. 157). E são justamente nas áreas de interesse do mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que as camadas economicamente desfavorecidas vão se instalar: beira de córregos,

---

<sup>39</sup> Maricato (2013) invoca frase do poeta Bertold Brecht para revelar que no cotidiano das cidades a “exceção é mais regra do que a exceção e a regra é mais exceção do que regra”.

encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou áreas de proteção ambiental.

No entanto, há a tolerância do Estado com algumas ocupações irregulares. Isso se dá em relação às classes desfavorecidas economicamente, uma vez que a sua localização, mesmo que irregular, pode favorecer a dinâmica econômica da cidade. Esse é o caso da formação de Belo Horizonte, que desde suas origens é um exemplo claro de constituição segregada do espaço.

A capital estabeleceu-se a partir da ocupação de duas bacias hidrográficas no alto curso do Rio das Velhas, sobre o núcleo populacional já existente do arraial de *Bello Horizonte* (antigo Curral d'EL Rey), à margem direita do ribeirão Arrudas, no sopé da Serra do Curral (ARAÚJO SILVA, 2013)

Planejada em fins do século XIX, a capital já nasceu dividida. Surgiu anunciando que não era para todos. As primeiras favelas formaram-se logo no início do século XX para abrigar os trabalhadores que iriam construir a cidade<sup>40</sup>.

[...] o plano de Belo Horizonte previu moradias para o funcionalismo público estadual, no interior da zona urbana delimitada pela avenida 17 de dezembro (atual avenida do Contorno), mas não acomodava nem sequer os próprios trabalhadores da construção da cidade. Assim surgiram, já antes de sua inauguração, ocupações irregulares de trabalhadores pobres nos (atuais) bairros Floresta e Barro Preto, consideradas as primeiras favelas da cidade. (LOURENÇO, 2015, p. 22-23)

Desde a fundação de Belo Horizonte, o Estado exerceu função essencial na organização do espaço da nova capital, funcionando como o indutor básico de sua expansão, não só pela responsabilidade de planejar seu espaço, mas também pelo fato de ser o maior detentor das terras do município e o responsável por sua distribuição. A nova capital foi concebida para o poder que nela se exerceria e, assim, os lotes foram distribuídos para os segmentos da população diretamente ligados ao aparato estatal e aos proprietários de terra em Ouro Preto, como forma de estimular a “elite ouropretana”, ainda reticente a essa transferência (LIMA *apud* ARAÚJO LIMA, 2009, p. 55).

Atualmente, o quadro urbano de Belo Horizonte demonstra que os processos pretéritos de segregação vêm se consolidando e a cidade, cada vez mais, elitiza-se:

[...] os grupos dirigentes e os profissionais de nível superior na Zona Sul, estendendo-se até a Pampulha, as camadas médias ocupam as periferias imediatas à área central e os trabalhadores vêm sendo continuamente

---

<sup>40</sup> Segundo Araújo Silva (2013, p.90), em Belo Horizonte, “o problema da moradia para as classes trabalhadoras surge antes mesmo da cidade: “em 1895, dois anos antes de se inaugurar a cidade, já existiam duas áreas de invasão com aproximadamente 3.000 pessoas”, na região do córrego do Leitão (bairro Barro Preto) e a denominada Favella ou Alto da Estação (Guimarães, 1991, p.70 e 286).”



empurrados para periferias cada vez mais distantes. (MENDONÇA, 1988, 301)

Por outro lado, há aquelas ocupações de classes econômicas mais favorecidas que são simplesmente ignoradas pelo Poder Público. “Temos ocupações que elas ocorrem... [pausa] [04:37] Ocorrem de uma forma bem direta e com aval do governo” (ADVOGADA POPULAR/ ARQUITETA 1, 2017).

À semelhança do previsto por Bourdieu (2013, p. 133), nas cidades, “o espaço social tende a se retraduzir, de maneira mais ou menos rigorosa, no espaço físico sob a forma de um determinado arranjo distributivo dos agentes e das propriedades”. O uso diferenciado da cidade evidencia como o espaço urbano se reproduz, reproduzindo a segregação (CARLOS, 1992, p. 23). O espaço não é neutro, é a história de como os sujeitos, ao produzirem sua existência, produzem-na enquanto espaço de produção, reprodução, circulação, troca... “como obra de uma história contraditória” (CARLOS, 1992, p. 84).

Os lugares e as posições do espaço social reificado são arenas contínuas de lutas. Lutas que se travam no e pelo espaço (BOURDIEU, 2013). Se, de um lado, o espaço (re)produz-se, em alguma medida, subordinado às necessidades e objetivos do capital, de outro, (re)produz-se, também, em face das urgências cotidianas. A consciência das desigualdades e contradições que se estabelecem no espaço promovem um lampejo de resistência que coloca a cidade em discussão permanente (CARLOS, 1992, p. 84). E é sob este contexto de contradições que os conflitos fundiários se forjam, quase que como uma consequência natural da formação urbana (MARICATO, 2012, p. 152).

### ***2.8.3 Por uma definição dos conflitos fundiários coletivos urbanos***

Causa estranheza o fato de os conflitos fundiários urbanos no Brasil, apesar de serem uma realidade antiga corrente, seguirem “sendo um tema isolado e invisível nas políticas públicas governamentais” (CDES, 2014). O assunto também não encontra grande desenvolvimento na legislação. À parte isso, os trabalhos contra hegemônicos no seio da população civil organizada, dos movimentos sociais e da academia têm sido prodigiosos em torno dessas formulações.

Neste trabalho, para a definição<sup>41</sup> de conflito fundiário urbano, valer-se-á do conceito registrado no artigo 3º da Resolução Recomendada nº 87<sup>42</sup> do Conselho Nacional de Cidades. A Resolução é fruto de um amplo trabalho engendrado entre diversos atores. Em tópico próprio narrar-se-ão os caminhos que conduziram à sua elaboração. Senão veja-se:

I. conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade. (BRASIL, 2009)

A escolha dessa definição teórica justifica-se não apenas porque se trata do único marco normativo a adentrar especificamente o tema, mas também porque sua construção foi gestada e partilhada por vários atores sociais (Movimentos sociais, Estado, população civil organizada). Além disso, a Resolução não trata de um fundiário urbano qualquer. É o que esclarece o inciso I do artigo 3º ao mencionar que apenas os conflitos pela posse ou propriedade de imóvel urbano que envolvam grupos sociais vulneráveis que demandem a atuação do Estado estarão no âmbito de regulamentação da Resolução.

A normativa não ignora, portanto, que uma política de mediação de conflitos fundiários urbanos delineia, como será visto mais detalhadamente, questões para além dos paradigmas de neutralidade e horizontalidade presentes nos discursos de mediação de conflitos intersubjetivos, tangenciando a necessária atuação do poder público no sentido de priorizar e garantir direitos sociais constitucionalmente reconhecidos (CAFRUNE, 2010, p. 211).

## **2.9 As ocupações urbanas por moradia: uma resposta à urbanização segregacionista e à insuficiência das políticas públicas habitacionais**

Diante das políticas públicas deficitárias, da urbanidade partida e da necessidade primária da moradia (em toda sua amplitude de sentidos), as ocupações urbanas emergem estampando o conflito e iluminando as fissuras de cidades que se dizem iguais e coesas, mas não o são. A ocupação de terras para fins de moradia estampa ações de questionamento político e social às instituições do Estado (LOURENÇO, 2015). As lutas urbanas são reflexos ativos da negação ao suprimento de necessidades materiais da

---

<sup>41</sup> A definição é utilizada em inúmeros trabalhos: Cafrune, 2010; Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013; Milano, 2016; Terra de Direitos, 2016.

<sup>42</sup> Essa Resolução “Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos”:

população em decorrência do funcionamento excludente e segregacionista característico do sistema capitalista.

O fundamento jurídico das ocupações, segundo seus promotores, seria o direito social à moradia, garantido na CF/1988, porém não efetivado. Além disso, as ocupações responderiam ao reiterado descumprimento da função social do direito de propriedade<sup>43</sup>, bem como à inação política que não materializa instrumentos que seriam eficazes na coibição dos vazios urbanos e especulação imobiliária. Assim, se, por um lado, as ocupações urbanas figuram como entidades ilegais em face das premissas jurídicas que defendem o direito de propriedade, de outro, por deflagrarem ações de interesse social, amparadas que estão pela função social da propriedade, democratizam a utilização do espaço urbano (NASCIMENTO, 2016).

As ocupações, ao irromperem contra o paradigma de propriedade vigente, colocando em movimento e ação corpos sem moradia, fissuram a suposta coesão urbana e fazem política no seu sentido mais delicado e verdadeiro. As ocupações forçam a cidade a contemplar os conflitos que lhe são constitutivos, ao mesmo tempo que lhe apresentam novas maneiras de sociabilidade e ambiência. Para uma das interlocutoras:

---

<sup>43</sup> O direito à propriedade está inserido no capítulo que trata dos Direitos e Garantias individuais, no art. 5º, inciso XXII. O inciso imediatamente seguinte, XXIII, aduz que “a propriedade atenderá a sua função social”. Da mesma forma, no Capítulo que trata da ordem econômica, determina-se o respeito à função social da propriedade, impondo-se limitações à atividade empresarial (art. 170, inciso III). A “propriedade obriga”! (art.14, § 2, da Constituição alemã de Weimar, 1919). Especificamente, a função social da propriedade urbana está disposta no art. 182 da Constituição Federal: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.[...] § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (BRASIL, 1988). Ainda, segundo o art. 39 do Estatuto da Cidade: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.”. Com vistas a materializar o cumprimento da função social da propriedade, o § 4º do já referido art. 182 da CF dispõe: “É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública [...]”. No mesmo sentido, o art. 5º do Estatuto da Cidade diz: “Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação”. A grande questão é que esses instrumentos precisam ser regulamentados pelos municípios para que sejam efetivados, e isso não tem ocorrido. Segundo a Frente Nacional de Resistência Urbana, 2009: “[...] Em alguns casos, são até incorporados nos Planos Diretores (que são leis municipais responsáveis por estabelecer regras de ocupação do solo urbano). Mas, ficam inofensivos numa folha de papel, na medida em que para serem efetivamente implementados precisariam de leis complementares (cuja elaboração não acontece)”.

“a ocupação significa muito mais do que moradia. É um espaço de vida, de pensar em políticas urbanas, de construção da cidade.” (ADVOGADA POPULAR/ARQUITETA 1, 2017).

A negativa de cidade e de espaço conduz a busca por novas formulações e experiências do lugar. Induz um processo criativo de reinvenção da própria sociabilidade (CANETTIERI; VALLE, 2015). Resulta daí a tentativa de produção do espaço segundo lógicas diferenciadas que indicam novas formas coletivas de organização. Para explicar a tessitura de política e potência fomentada pelas ocupações, Nascimento recorre à Rancière:

Ou, tomando as palavras de Rancière (1996b, p. 370), como ruptura na “lógica da dominação suposta natural”, instituindo-se um mundo comum, tornado comum pela própria divisão – uma comunidade política. Nas ocupações urbanas, essa comunidade política se configura em razão da identificação primeira de um todo (a cidade) que rompe com aquilo ou desvia daquilo que lhe é de direito (políticas habitacionais); por isso, não existem apenas em virtude da reunião de um grupo que demanda acesso aos bens e serviços urbanos (NASCIMENTO, 2016, p. 148).

As ocupações iluminam a vida urbana desejada e resistem em função da prática dos moradores que constroem a cidade que se quer, ao decidirem ocupar um terreno, “de forma organizada, e emergirem uma rede de atores sociais (ativistas, organizações civis e grupos de universidades), como ação política coletiva efetivada por um desvio na forma em que a cidade se constrói” (NASCIMENTO, 2016, p. 148).

Feitas essas considerações, a fim de melhor situar os termos das discussões tecidas neste trabalho e para que exista um alinhamento das ideias nele empregadas, esclarece-se que o conceito elaborado pelo Programa Cidade e Alteridade – eixo mapeamento das Ocupações Urbanas - será utilizado para identificar as ocupações organizadas (não espontâneas) urbanas por moradia:

[...] identidades territorializadas que exercem posse planejada, pacífica e informal em espaços urbanos não utilizados, subutilizados ou não edificadas, e se mantêm em mobilização continuada pelo acesso à terra urbana e pelo exercício dos direitos à moradia e à cidade (DIAS et al., 2015, p.206).

### 3 ENTRE MUITAS PORTAS: AS MEDIAÇÕES

#### 3.1 O acesso à justiça pela via dos direitos

Pretende-se aclarar a concepção de acesso à justiça acolhida neste trabalho. Já de início é importante destacar que este é um tema permanentemente revisitado e, portanto, atualizado. Não haveria de ser diferente. Afinal, o conteúdo que preenche o conceito reflete mudanças sociais, desafios conjunturais e mesmo o acúmulo de pesquisas e estudos sobre o tema. O acesso à justiça é um assunto dinâmico, cuja constante discussão teórica é de grande importância para validação prática de espaços e políticas que afiancem sua garantia e ampliação, notadamente para os setores sociais que dele mais carecem (SILVA, 2017, p. 18). Assim, em razão das perspectivas múltiplas e por não ser este o objeto central do trabalho, esclarece-se que, aqui, adotar-se-á a ideia de **“acesso à justiça via direitos”**.

A ideia de acesso à justiça via direitos implica, segundo Avritzer et. al (2014), a adoção de uma ideia pós liberal<sup>44</sup> de direito, o que, por sua vez, implica a superação de dois pontos essenciais. Primeiro, não se pode levar a cabo a premissa de que o direito diz respeito apenas às querelas entre “indivíduos privados localizados estruturalmente na mesma posição de detentores de iguais direitos e de acesso ao sistema de justiça”. Segundo, não é razoável assentar a estrutura de ação do direito na pressuposição de que as ações dos indivíduos vertem-se, unicamente, à sua vida privada e que esses mesmos indivíduos recorrem ao sistema de justiça com igual poder.

Por isso, desde essa perspectiva, o debate sobre o acesso à justiça demanda considerações de cunho social, econômico e político. Trata-se do reconhecimento dos múltiplos bloqueios que dificultam sua concretização e também da recepção e acolhida de um sistema global de justiça em que diferentes instâncias de tratamento de conflitos coexistam ao lado dos tribunais judiciais. Para além da tônica formal, o substancial acesso à justiça admite que a efetivação dos direitos demanda a conformação e a

---

<sup>44</sup> Nos estados burgueses dos séculos XVIII e XIX, os procedimentos adotados para a administração de litígios civis centravam-se em uma filosofia essencialmente individualista dos direitos. Direito de acesso à justiça, então, significava a prerrogativa de um indivíduo que se sentiu lesionado em seus direitos, acionasse ou contestasse uma ação. O direito ao acesso à justiça, enquanto direito natural, era anterior ao Estado que não necessitava interferir para sua concreção. Aliás, o que o Estado precisava fazer era apenas garantir que esse direito não fosse aviltado por outros. Mais à mais, nesse período os direitos defendidos eram também, essencialmente, individualistas. Postulava-se à liberdade, à propriedade, direitos de cariz individual, enfim. O acesso à justiça formal, mas não efetivo, correspondia à igualdade apenas formal, mas não efetiva.

participação dos sujeitos na construção da norma e do próprio direito. (AVRITZER et al., 2014)

Assim consideradas, as discussões sobre acesso à justiça também tomam parte nas cenas urbanas e se relacionam, diretamente, às conflitualidades que lhe são inerentes. Isso porque a materialização do acesso à justiça envolve repensar e reconstruir - de forma participativa e cidadã - as normas de gestão da cidade, as políticas públicas de habitação e moradia, de acesso e uso dos equipamentos urbanos. O acesso à justiça via direitos é condição para o exercício da cidadania e efetivação da democracia. Trata-se da “possibilidade de colocar no social, novos sujeitos autônomos – *auto nomos* – que criam, que se dão a si próprios, novos direitos” (CHAUÍ, 1999, p.13).

### ***3.1.1 Acesso à justiça pela via dos direitos e os mecanismos adequados de solução de conflitos***

A relação entre os mecanismos adequados de solução de conflitos e o acesso à justiça via direitos pode ser melhor compreendida se inserida em contextos de tempo e espaço. Schmitt (2012, p.182) atenta para a necessidade de atenção à historicidade dos sistemas de ação e da contingente decorrência de realocar a ação dos atores num quadro estrutural.

### **3.2 A difusão dos mecanismos de solução adequada de conflitos**

Um marco interessante para a afirmação e difusão dos referidos mecanismos pode ser encontrado nos Estados Unidos da década de 1960. Naquele momento, grupos sociais diversos apresentavam e debatiam suas pautas (também muito diversas): direitos civis, direitos dos consumidores, direitos ambientais, direitos das mulheres. Foi também um período de críticas às leis, aos advogados e à sistemática processual judiciária.

Daquela década em diante, foi possível acompanhar a transição da preocupação com a justiça para uma maior atenção à harmonia e à eficiência. Do enfoque aos tribunais para os Meios Alternativos de Resolução de Disputas [*Alternative Dispute Resolution* – ADR]<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Neste trabalho, ADR [*Alternative Dispute Resolution*]- equivale semanticamente ao adiante utilizado Métodos Adequados de Solução de Conflitos. Justifica-se a opção pela não utilização do termo “alternativo” pelo fato de que o incremento dos referidos mecanismos deve justificar-se de *per si*, não devendo buscar sua afirmação social na deficiência da justiça estatal. A justiça e as formas de composição adequadas devem ser sistemas paralelos e eficientes (MANCUSO, 2009, p. 224). A forma de composição de cada conflito deve ser “adequada” à natureza peculiar do mesmo. Ademais, “adequado” é o termo utilizado pela da Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Ainda nos Estados Unidos, a *Pound Conference: Perspectivas da Justiça no Futuro*, realizada no estado de *Minnesota* em 1976, foi o momento ápice de uma época em que o duo harmonia/eficiência veio, oficialmente, a substituir a perspectiva de litígio. A cultura de chicana dos norte americanos (dizia-se) estava abarrotando os tribunais. Urgia a reforma dos procedimentos e das perspectivas sobre direito e justiça (NADER, 1994).

Os ADR englobam programas que enfatizam meios não judiciais para lidar com disputas. Anos após a *Pound Conference* (e sob influência de suas discussões) o *Alternative Dispute Resolution Act of 1998*, Lei Federal dos Estados Unidos, assim definiu os ADR: “um processo de resolução alternativa de litígios abrange qualquer processo ou procedimento, não presidido nem julgado por um juiz togado, em que uma terceira parte neutra participa para auxiliar na resolução de questões controversas<sup>46</sup>” (tradução livre). Uma justiça capaz de substituir o confronto pelo acordo. O consenso sobre a urgência da paz atraiu um grupo pluriforme: comunidades religiosas, grupos de psicoterapia, firmas interessadas em maximizar lucros e dispende menos com advogados, administradores e até os ativistas da década de 1960.

Marco relevante para os estudos sobre o acesso à justiça e sobre os ADR foram as pesquisas de Cappelletti e Garth. Na década de 1970, esses autores executaram o Projeto Florença, que tratava da comparação do acesso à justiça em diversos países. Foram, naquele momento, identificados os principais obstáculos ao acesso e, em contrapartida, formuladas propostas, nomeadas “ondas renovatórias” que seriam possíveis maneiras de superar as questões identificadas (CAPPELLETI, GARTH, 1988; CAPPELLETTI, [1994]/2014).

O primeiro obstáculo seria o econômico. Em razão de dificuldades financeiras, muitas pessoas teriam pouco ou nenhum acesso à informação ou à representação adequada. Diante disso, o movimento de acesso à justiça em sua primeira onda apoia-se em estratégias como centros de orientação jurídica e assistências judiciárias.

O obstáculo organizacional diria respeito aos direitos difusos e coletivos. O modelo de processo civil tradicional, lastreado sob uma perspectiva individualista, seria insuficiente para lidar com questões de grupo e fenômenos de massa. Então, a segunda

---

<sup>46</sup> No original: “For purposes of this chapter, an alternative dispute resolution process includes any process or procedure, other than an adjudication by a presiding judge, in which a neutral third party participates to assist in the resolution of issues in controversy”

onda renovatória tangenciaria os expedientes concebidos para proporcionar a tutela adequada a essa sorte de direitos.

Finalmente, o terceiro obstáculo, o “processual”, admitia que, em certos casos, o procedimento tradicional do processo civil seria inadequado ou insuficiente. A terceira onda renovatória, conhecida como o “ênfoque de acesso à justiça”, tratou dos mecanismos alternativos aos tribunais regulares no processo de composição dos conflitos.

### **3.3 O Brasil e os métodos adequados de resolução de conflitos**

No Brasil, as discussões sobre acesso à justiça ganharam contorno ao final da década de 1970 e início dos anos 1980. É curioso notar que as primeiras produções sobre o tema não fizeram referência ao projeto Florença. O Brasil, diferentemente de outros países da América Latina (como Colômbia, Chile e Uruguai), não foi analisado para a feitura dos relatórios do Projeto e uma versão traduzida e resumida do trabalho só chegou ao país em 1988.

Então, é possível perceber que as discussões sobre acesso à justiça no Brasil estiveram muito mais relacionadas à conjuntura interna - impulsionada pelas primeiras greves do final dos anos 1970 e a reorganização da sociedade civil *paripassu* ao processo político de reorganização democrática, dado o momento de abertura política (com prenúncio do fim do Regime Militar) e a da emergência de movimentos sociais, do que a um contágio temático pelo momento internacional (JUNQUEIRA, 1996).

É que, no Brasil, o acesso à justiça tornou-se pauta não pela crise do Estado de bem estar social (que, inclusive, nunca teria havido por aqui, segundo alguns autores), mas pela exclusão de grande parte da população de direitos sociais básicos, como o direito à saúde e o direito à moradia (JUNQUEIRA, 1996). Assim é que, no início dos anos 1980, a preocupação primordial não se referia à busca por mecanismos simplificados ou alternativos aos tribunais regulares. Inicialmente, a atenção sobre o tema do acesso à justiça conduziu à discussão sobre acesso aos direitos coletivos.

Importava analisar como os novos movimentos sociais e os direitos coletivos e difusos por eles reivindicados lidariam com um Poder Judiciário tradicionalmente orientado para o processamento de direitos individuais. Segundo Junqueira (1996, p. 398) nesse primeiro momento, o tema dos conflitos coletivos “impõe-se [...] em razão



do crescente fenômeno das ‘invasões urbanas’ (*sic*)<sup>47</sup> e a incapacidade do Poder Judiciário de resolver os novos conflitos emergentes na sociedade brasileira”. Em um segundo momento, inicia-se a discussão sobre a garantia dos direitos difusos, que, até então, ainda não contavam com a possibilidade criada em 1985, pela Lei nº 7.347, que disciplinou a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico.

Na segunda metade da década de 1980 é que começam a ser discutidos os mecanismos adequados de solução de conflitos. No entanto, o impulso à utilização desses métodos só foi observado a partir da década de 1990, principalmente a partir de junho de 1996, quando o Banco Mundial publicou o Documento Técnico nº 319 (O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe – Elementos para Reforma), produzido nos Estados Unidos, com suporte técnico de Malcolm D. Rowat e Sri-Ram Aiyer e pesquisa de Manning Cabrol e Bryant Garth.

O Documento Técnico nº 319 argumentava que o Poder Judiciário na América Latina e no Caribe experienciava um quadro crítico em que os processos eram muitos, se faziam em demasia longos, eram caros, o acesso à população era limitado, as decisões pendiam de transparência e previsibilidade e predominava um ambiente de frágil confiabilidade pública no sistema. Entendia-se que o Judiciário era incapaz de assegurar a resolução de conflitos de forma previsível e eficaz, garantindo os direitos individuais e de propriedade.

A conjuntura seria resultado, dentre outros aspectos, da falta de independência do Judiciário, da inadequada capacidade administrativa das Cortes de Justiça, da deficiência no gerenciamento de processos, do reduzido número de juízes, da carência de treinamentos, do ensino jurídico e estágios inadequados, de leis e procedimentos enfadonhos e da necessidade de fomentar mecanismos alternativos de resolução de conflitos (BANCO MUNDIAL, 1996). Quanto a esse último ponto - o fomento aos mecanismos alternativos de resolução de conflitos -, dizia o relatório que esses poderiam fortalecer o acesso à Justiça. Tal instrumental, que incluía - dentre outros mecanismos - a arbitragem, a mediação, a conciliação e juízes de paz, teria o condão de reduzir a morosidade e a corrupção do sistema. Segundo uma concepção econômica,

---

<sup>47</sup> Ver nota 38.

considerou-se que, pelo fato de o Judiciário deter o monopólio da justiça, atuava ineficientemente, o que deslindava na morosidade na tramitação dos processos.

O relatório também apresentava recomendações atinentes a reformas nos códigos de processo que deveriam servir para aumentar a eficiência no processamento das demandas. Apontados, dentre outros, o grande número de recursos como um dos agentes de morosidade em terras brasileiras. O panorama poderia ser melhorado através da inclusão de procedimentos facilitadores, como o uso de mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgou a Resolução 125, que dispunha sobre a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”. O Conselho o fez considerando, dentre outros pressupostos, que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, não se restringe à postulação formal perante os órgãos judiciários, implicando também no acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas, o que envolveria a aplicação de outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação. A Resolução também exortou a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios. Considerou que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, que seriam importantes contributos para redução da excessiva judicialização dos conflitos de interesses, e da quantidade de recursos.

### **3.4 O que tem a mediação a ver com isso?**

A ideia de múltiplas entradas para o acesso e concretização de direitos é hoje alargada e transposta a um contexto nacional. O “futuro da administração da justiça é plural”. Se bem que incerto, “Pegadas que já se seguem. Convergências que já se formulam. Divergências que não querem ir embora. [...]. Há apenas uma rota a problematizar. Aberta. O que não é pouco.” (FALCÃO, 2007, p. 24).

O futuro é plural porque se distancia, necessariamente, de um “legalismo formalizante” (FALCÃO, 2007, p. 24) e abre-se a uma diversidade de linguagens e sentidos. A administração da justiça deve-se misturar a gente que se vale dos seus serviços. O horizonte adequado para prática jurídica é aquele em que essa dialoga com a prática social. Do contrário, a prática jurídica falseia-se.

A mediação compõe, ao lado de outros métodos, como a conciliação, a arbitragem, a negociação, o “*mini trial*”, a *med-arb*, o que se convencionou chamar métodos alternativos de resolução de conflitos, ou, o que na perspectiva dessa pesquisa, como já afirmamos *supra*, tem melhor cabida: métodos adequados de resolução de conflitos. A ideia de que os conflitos são diversos e que, por isso, demandam respostas que se amoldam a suas especificidades, fez da mediação e desses outros métodos portas nas quais os sujeitos podem bater com vistas a administrar suas questões (SANDER; CRESPO, 2012). Assim, se o conflito parece melhor tratado no âmbito da mediação do que no âmbito do judiciário, acolhe-se a mediação para seu tratamento.

Além disso, um raciocínio um pouco mais ampliado e em muito sugestionado pela premissa de acesso à justiça via direitos insere a mediação na perspectiva de administração plural da justiça, já que esse meio de tratamento de conflitos (espera-se) conduz-se por uma concepção democrática e relacional de regulação social. A mediação, na medida em que encampa a perspectiva de sujeitos, privilegiando as relações concretas entre eles, permite retomar a ideia de interdependência das relações humanas e revisitar a forma pela qual as instituições que se dizem democráticas pensam e colocam em ação a solidariedade e a redistribuição (NICOLAU, 2012, p. 212).

Promover a mediação faz parte de um projeto de sociedade (NICÁCIO, 2011). A mediação não funciona em virtude do conflito e de sua possível solução. As práticas da mediação articulam-se aos “contratempos da sociabilidade e nas relações concretas, quando os mediandos têm múltiplas filiações e participam de vários grupos sociais e, por conseguinte, de diversos referentes normativos” (NICOLAU, 2012, p. 333).

### **3.5 Uma pequena história da mediação**

As “mediações são velhas” como o mundo (FAGET, 2010 p. 21) e, talvez, seja em razão disso a constância da ideia na história do pensamento humano (GUILLAUME-HOFNUNG, 2018, p. 9). Em verdade, o atual estado das mediações é fruto da hibridização de modernas formas jurídicas de regulação social e outras práticas informais e muito antigas (FAGET, 2010, p. 21). É em face de constatações como estas que Guillaume-Hofnung (2018, p. 15) aponta que “a mediação contemporânea é um avatar vernáculo, situado no tempo, de uma ideia comum a muitas culturas”.

Os sujeitos sociais desde sempre se envolveram em conflitos, logo, desde sempre, forjam maneiras para administrá-los (KRIESBERG, 2009, p. 2). Os meios através dos quais se procedem tal administração variam de acordo com o tempo, o

espaço e o contexto. Há um arranjo situacional atento às necessidades de sobrevivência e coesão social de cada povo que induz a maneira como os conflitos serão tratados. Via de regra, em todas as sociedades, coexistem, dialeticamente, uma ordem imposta (distante) e uma ordem negocial (de proximidade) de regulação de conflitos (FAGET, 2010).

A ordem imposta ampara-se na ideia primeva de uma força superior, onipotente, onisciente. Tal força repousa seja no direito, seja no carisma de um líder ou mesmo no argumento de autoridade de um grupo. Algo em muito assemelhado ao deus representado no livro bíblico das sociedades judaico cristãs. Com a secularização, esta ordem sofre uma transmutação na medida em que o lugar de imposição, antes ocupado por deus, passa a ser ocupado pelo Estado (FAGET, 2010, p.21-22).

A ordem negocial se liberta desse sagrado verticalizado para consagrar uma organização orquestrada por seus atores sociais. A ordem próxima se constrói a partir de redes de comunicação e dialogicidade, assentadas em redes pluricêntricas de legitimidade (FAGET, 2010, p. 21-22).

A emergência da mediação é sintomática do sobrelevo de uma ordem negocial. Trata-se da procura por uma nova forma de governança desde novos referenciais de ação. A mediação representa uma esperança em sociedades hipercomplexas, que têm de se haver com um fluxo contínuo e variado de normas, objetos, imagens e afetos.

A historiografia da mediação remete a muitas organizações sociais, nos mais diversos espectros de tempo e espaço. Várias culturas adotavam tal prática, dentre as quais as culturas judaica, cristã, islâmica, hinduísta, budista, confucionista e indígena (MOORE, 1998, p. 32).

Além de uma presença temporal e espacialmente espalhada, é importante mencionar que a mediação se faz presente em muitos campos (SIX, 2010; NICÁCIO, 2013): mediação nas escolas, nos hospitais, nas instituições públicas, na política. Diante da multiplicidade de espaços em que a mediação se aninhou fica clara a metáfora, muito utilizada, de que a mediação é uma caixa de ferramentas (ALMEIDA, 2013; FAGET, 2010): as técnicas e procedimentos que podem ser utilizados durante sua ocorrência se amoldam ao contexto específico. A mediação, tal como uma caixa de ferramentas, se amolda a situações em que é contextualizada.

Mas, nesse ponto, é preciso também dizer que a mediação tem seus limites. Não calça a todos os pés e não serve a todos os conflitos. Apesar de todas as potencialidades

que a mediação encerra, haverá casos, como por exemplo naqueles em que houver grave disparidade de poder entre os mediandos, em que esse método não será adequado.

O grande desenvolvimento das práticas de mediação desde os anos 1980 redundou na fragmentação dos campos de experiência. Em cada campo de atuação, em cada instituição, criam-se mediadores próprios, com formações e referências conceituais específicas. Como resultado, as representações da mediação permanecem nebulosas no corpo social. Cada mediador tem uma percepção, geralmente limitada à sua área de atividade (família, criminal, acadêmica, empresarial, social, de saúde, intercultural ...), eles são mais ou menos cegos para tudo o que transborda. Como resultado desse contexto, pode despontar uma impensada mediação, especialmente no que tange às suas condições de produção e implementação (FAGET, 2010).

### ***3.5.1 A mediação como reflexo de uma sociedade paradoxal***

São tempos de imediatismo e incerteza. O imediatismo, ao mesmo tempo em que aprisiona os sujeitos no presente, cobra respostas prontas para que – desde logo – solucionem-se os problemas do futuro. As urgências se atropelam e as perspectivas a longo prazo parecem desconsideradas (SIX, 2001).

Além disso, observa-se um rearranjo dos atores nas cenas cotidianas. Já não são as instituições - e dentre estas, o Estado ou as religiões, notadamente - que se encarregam do destino dos indivíduos. Ao coletivo político, subsume-se a tarefa de cada um responsabilizar-se por si próprio. E nesse quadro de incertezas são tecidas novas solidariedades, em que um chamado à alteridade conduz os sujeitos a construir e partilharem uns com os outros, novas alternativas e respostas. (SIX, 2001, p. 4)

Assim é que a mediação coloca-se no meio caminho de uma sociedade plural e paradoxal. Segundo Nicácio (2011, p. 16), duas abordagens, que apesar de aparentemente contraditórias, são, em verdade, complementares, podem exemplificar e iluminar o estado das coisas. De um lado o que se vê é o crescimento dos fenômenos da juridicização e da judicialização, e de outro, o desenvolvimento da contratualização. Os mencionados fenômenos refletem na maneira como mediação e direito/justiça estatal interagem e se misturam reciprocamente.

A juridicização<sup>48</sup>, concretizada pelo aumento do número de leis, e a judicialização<sup>49</sup>, incorporada pelo aumento no número de processos, representam,

---

<sup>48</sup> Um exemplo interessante de juridicização pode ser representado pelo Projeto de Lei do Senado nº 347/2016, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin. Pretende-se obrigar que empresas responsáveis por

grosso modo, o avanço do direito oficial a campos que, antes, não lhe eram próprios. Então, se a lei regula coisas que antes não regulava, conseqüentemente encaminham-se ao judiciário casos que antes não eram encaminhados. A hipertrofia legislativa, ao invés de consubstanciar-se no aumento da segurança jurídica, acaba por favorecer o esvaziamento da eficácia da lei. É como se o excesso de remédio fizesse inócua a terapia (CAMPILONGO, 1994).

Do outro lado, a contratualização lembra a emergência dos sujeitos e responde ao anseio desses por autonomia e liberdade, que, rebeldes que são ao acúmulo legislativo e regulamentar. Concretizar esse anseio vai ao encontro do recuo da lei enquanto enunciadora de princípios fundamentais, *paripassu* a devolução aos sujeitos interessados da prerrogativa de lidar com suas questões, por si mesmos, a partir dos princípios enunciados (NICÁCIO, 2011, p. 20).

A crença nesse indivíduo que se supõe soberano, responsável e autônomo, no entanto, depara-se com desafios cotidianos permanentes que parecem difíceis de serem transpostos sem o contágio com a alteridade. Daí, a mediação encontra guarida na necessidade paradoxal dos sujeitos de serem autônomos ao mesmo tempo em que relacionados com seu redor. A mediação seria, assim, um aparelho transitório, mas paradoxal, que anima a autonomia desejada pelos sujeitos, na medida em que os faz responsáveis e cientes do seu estar conectado em sociedade (FAGET, 2010, p.94).

Reflexo da contratualização é o exponencial crescimento de iniciativas destinadas à mediação e a outros meios de administração de conflitos que escapam aos tribunais estatais. Muitas das vezes, esses métodos são acolhidos como políticas do próprio poder judiciário. O desenvolvimento dessas iniciativas demonstraria um “processo flagrante de desjudiciarização, em razão da contratualização das relações

---

sites e aplicativos de redes sociais (como *Telegram*, *Facebook*, *WhatsApp*) garantam a autorização do usuário antes que ele seja incluído em um novo grupo ou evento. O descumprimento da regra acarretaria responsabilização tanto da empresa quanto da pessoa que fez a inclusão. O Projeto já foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e, agora, aguarda ser analisado pela Comissão de Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (AGÊNCIA SENADO, 2018). (Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/07/inclusao-em-grupos-virtuais-devera-ter-consentimento-previo-de-internauta/aplicativos>> Acesso em 20 abr 2018).

<sup>49</sup> Segundo os dados do último relatório Justiça em Números (publicado em 2017, ano base 2016): “o Poder Judiciário brasileiro finalizou o ano de 2016 com 79,7 milhões de processos em tramitação. Em média, a cada grupo de 100 mil habitantes, 12,907 mil ingressaram com uma ação judicial ao longo do ano de 2016”. Em relação a 2009, ano inicial da série histórica vigente “o número de processos pendentes continua aumentando. O crescimento acumulado no período foi de 31,2%, ou seja, acréscimo de 18,9 milhões de processos” (CNJ, 2017). Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf>>. Acesso em 20 abr 2018

sociais feita além dos limites do aparelho judiciário, indicando uma modificação profunda nos sistemas de regulação social” (NICÁCIO, 2011, p. 20).

Ao situar-se entre os fenômenos da contratualização e da juridicização/judicialização, a mediação revela-se enquanto o ternário, que não exclui, nem opõe, os fenômenos aparentemente contrários. Afinal: “nem um nem outro, isolados, não seriam aptos a justificar o desenvolvimento da mediação nas últimas décadas, enquanto, na combinação dos dois, num lugar então intermediário, ela se acomoda e encontra sentido” (NICÁCIO, 2011, p. 44).

E é por considerar que mediação parte de um lugar permeado por muitas contradições, que o tópico seguinte pretende destacar alguns pontos que podem ser úteis na compreensão inicial deste conceito.

### **3.6 Alguns pontos de partida para entender a mediação**

O esforço teórico para delimitação de um conceito de mediação não é um fetichismo nominalista. Não é da natureza da mediação o apego formalista. Em verdade, é na possibilidade da mediação se adaptar e se conformar às necessidades dos sujeitos que dela tomam parte que reside muito de seu mérito.

É, principalmente, a cautela o que move uma delimitação teórica. Os riscos da negligência conceitual são muitos. Entre eles citam-se o potencial descrédito que pode enfronhar a mediação a partir de uma apropriação temerária da prática. Se não se sabe o que é a mediação, ela pode ser muitas coisas, coisas ruins inclusive. E atores sociais mal intencionados podem fazer uso pernicioso do procedimento, deturpando-o (GUILLAUME-HOFNUNG, 2018, p. 11-12).

O conceito que será aqui apresentado serve como uma chave interpretativa que vai iluminar uma abordagem crítica (e criativa) acerca das práticas de mediação. No caso desse trabalho, em específico, isso é assaz importante, dada a pouca e incipiente reflexão sobre os conflitos fundiários coletivos urbanos.

Para o foco principal desse trabalho, qual seja, a mediação no bojo dos conflitos fundiários coletivos urbanos, a definição de mediação não é apenas um imperativo técnico, é também um determinante estratégico. Considerando o cariz político social que envolve os conflitos coletivos fundiários urbanos, o recorte que se dá à mediação é essencial para a afirmação de direitos e articulação de estratégias. Nesse sentido, a fala de uma das entrevistadas parece lapidar: “O que tem de cumprir para ser mediação? O que deve partir do pressuposto para que se chegue à mediação. Essa dúvida é, apesar de

tudo, estratégica, se pode reivindicar alguma estratégia ou política de mediação[...]” (ADVOGADA POPULAR/PESQUISADORA 2, 2017)

“Cada um lê com os olhos que tem e interpreta a partir de onde os pés pisam” (BOFF, 1997, p. 2). Isto é, faz-se necessário considerar a história e o espaço enquanto contingências que influem na práxis da mediação. Afinal, o que se defende é a necessária imersão da mediação e seus sujeitos em sua respectiva tessitura contextual (BONAFE-SCHMITT, 2012, p. 182).

Por fim, resta considerar que o conceito será aprimorado e rearticulado desde as experiências concretas que envolvem a mediação. Então, antes de afirmá-lo como permanente, urge posicioná-lo enquanto uma resposta provisória.

Jacques Faget (2012, p. 233), muito embora invalide a ideia de um “modelo etnicamente puro de mediação” admite ser possível sublinhar “acomodações mais ou menos razoáveis pelas quais atravessam sua execução”. Neste trabalho, as ditas acomodações serão delineadas a partir da perspectiva de Nicácio (2013, p. 210). Senão, veja-se:

[...] a mediação é um modo não-vertical de regulação social no qual, através de um processo específico e de um terceiro; os cidadãos são associados para criar/reparar ligações sociais ou para prevenir/resolver um conflito, a partir de uma concepção alargada de direitos que leva em conta a diversidade de substratos normativos, legitimados no contexto de cada processo em particular (tradução livre).<sup>50</sup>

São pontos comuns a essa proposta de regulação social:

A mediação, pelas suas especificidades, é um convite a endereçar um novo olhar sobre a justiça e o direito oficial. **A não-verticalidade** de sua intervenção e de seu *modus operandi* lembram à justiça oficial sobre a existência de vários domínios em que um lugar deve ser aberto e privilegiado à participação dos cidadãos. Esta participação, por sua vez, contribui a fundar um **espaço retórico alargado**, no qual as pessoas podem escolher aderir a uma multiplicidade de discursos evocados e justificados ao longo do processo, segundo um procedimento altamente dialógico. A extensão deste espaço retórico testemunha sobre uma abertura à **internormatividade ou interlegalidade**, haja vista que vários substratos normativos se apresentam em tensão com as leis oficiais. Tudo isso se inscreve em um contexto que privilegia a **manutenção e cuidado com os laços sociais**<sup>51</sup>. (tradução livre) (grifo nosso)

<sup>50</sup> No original: “[...]la médiation est un mode non-vertical de régulation sociale, dans lequel, par le biais d’un processus spécifique et d’un tiers, les citoyens sont associés en vue de créer/réparer des liens sociaux ou de prévenir/régler un conflit, à partir d’une conception élargie de droits qui prend en compte la diversité de substrats normatifs, légitimés dans le contexte de chaque processus en particulier.”

<sup>51</sup> No original: “La médiation, de par ses spécificités, invite à adresser un nouveau regard sur la justice et le droit eux-mêmes. La **non-verticalité** caractéristique de son intervention et de son *modus operandi* rappelle à la justice étatique l’existence de plusieurs domaines où une place doit être ouverte et privilégiée à la participation des citoyens. Cette participation, à son tour, contribue à



Passa-se à elucidação dos mencionados pontos comuns:

### **3.6.1 A não verticalidade**

A não verticalidade pode ser encontrada em alguns autores como “não poder” (SIX, 2001). Tal característica tangencia a substituição de relações marcadas pela presença de uma autoridade ordenatória por relações horizontalizadas, identificadas pela pretensa igualdade entre os sujeitos envolvidos. Haveria, portanto, igualdade de fala, escolha, respeito pela integridade moral e física e ativa participação dos mediandos no processo e deliberação (NICÁCIO, 2013, p. 178).

A metáfora de Six (2001) parece elucidativa: o mediador, enquanto um “não poder”, atua como atua um catalisador nas reações químicas. Não se mistura, não se combina com os reagentes, mas facilita a ocorrência da reação. No caso da mediação, o mediador facilita a retomada ou reestabelecimento da comunicação entre os sujeitos, impedindo que a violência se apodere das relações. O mediador atua legitimado e nos limites do poder que os sujeitos mediandos lhe franqueiam. Isso não significa que seja, o mediador, uma figura inerte, pelo contrário, seu atuar técnico e ético é imprescindível para o procedimento.

Cabe ao mediador o cuidado com os laços sociais envolvidos na questão tratada. A ele cumpre zelar pelo equilíbrio das condições de presença e atuação dos mediandos, estabelecendo meios para que a comunicação entre os protagonistas estabeleça-se sob novas bases (LE ROY, 2012). Esse ponto está intimamente relacionado às noções de neutralidade e equidistância (que serão discutidas adiante).

Segundo Nicácio (2013, p. 179), no procedimento de mediação, a não verticalidade se faria presente a partir de duas perspectivas: de uma parte através da voluntariedade, significando que a mediação não pode ser imposta aos sujeitos mediandos. Orientados pelo princípio da independência de suas escolhas, os mediandos devem optar livremente pelo método. E, de outra parte, sendo entendida como a impossibilidade de o mediador substituir os mediandos no curso ou no resultado do

---

*bâtir un espace rhétorique élargi, dans lequel les personnes peuvent choisir d'adhérer à une multiplicité de discours évoqués et justifiés au cours du processus, selon une procédure hautement dialogique." L'étendue de cet espace témoigne d'une ouverture à l'internormativité, dès lors que plusieurs substrats normatifs se présentent en tension avec le recours aux lois étatiques. Le tout s'inscrit dans un cadre privilégiant le maintien et l'entretien des liens sociaux.[...] ”(NICÁCIO, 2013, p. 35) (grifos nossos).*

procedimento, seja subrogando-lhes a fala ou impondo-lhes uma decisão, agindo de modo vertical à maneira de um árbitro ou juiz.

A não voluntariedade favorece que o protagonismo da mediação esteja entre os mediandos e não com o mediador. E, uma vez protagonistas, os mediandos são envolvidos pela responsabilidade de seus atos, seja durante as conversações do procedimento, seja pelas repercussões dele advindas.

Esse maior protagonismo dos sujeitos mediandos é um traço fundamental de distinção da mediação e outros meios de composição de conflitos, como a solução adjudicada e a conciliação. Decorre daí que eventual acordo entre os mediandos não é da responsabilidade do mediador. Sua intervenção não implica qualquer obrigação para as partes na execução do mesmo. Se houver, o acordo é apenas a parte formal da restauração de um vínculo social ao longo do tempo (LE ROY, 2012).

### ***3.6.2 Espaço retórico alargado***

O pensamento moderno opera/ operou sob o signo do visível/ invisível. Por detrás de uma linha imaginária, ficariam as coisas desimportantes, a experiência “não erudita” e o senso comum. À frente dessa linha, a ciência e lei alçariam posição de destaque (NICÁCIO, 2013, p. 184). A mediação desafia essa suposta fronteira ao convidar o encontro e a partilha de diferentes saberes e pensamentos. No sentido de Rancière, a mediação é política, na medida em que fissa tal divisão, trazendo à luz diversidades, revelando do cotidiano e do marginalizado.

É nesse sentido que se diz que a mediação apresenta-se enquanto um espaço retórico alargado. Espaço retórico porque lugar de fala e troca. Alargado porque permite que as ações de fala e troca realizem-se de maneira mais abrangente do que ocorre naqueles meios de tratamento de conflitos cujas decisões emanam de um terceiro, como, por exemplo, a resposta adjudicada nos tribunais.

Nicácio (2013, p. 184) pontua que os estudos retóricos foram, inicialmente, concebidos por Chaïm Perelman. Boaventura Sousa Santos continuou o debate e aprofundou a noção de espaço retórico alargado ao demonstrar como nas estruturas estatais de justiça o espaço retórico reduzia-se em face dos níveis de burocratização e violência discursiva próprios do discurso jurídico, desestimulando assim a participação e envolvimento dos sujeitos em conflito.

A mediação, ao contrário, opera sob níveis mais baixos de violência e burocracia em que regras e soluções são impostas por terceiros. O mediador deve atuar como

vigilante do procedimento, organizando o diálogo, mas não carrega poder de decisão (NICÁCIO, 2013).

Em conexão direta com a não verticalidade, a mediação, ao permitir o protagonismo dos mediandos, favorece que esses sujeitos expressem seus lugares e visões de mundo. Assim é que a mediação passa a ser concebida como espaço retórico alargado, isto é, um espaço de integração e composição das várias vozes com direito ao argumento (NICÁCIO, 2013).

### **3.6.3 Internormatividade**

Compreender a internormatividade enquanto característica da mediação exige o esclarecimento de algumas ideias prévias. Parte-se da compreensão expansiva da noção de normatividade, que não estaria restrita às diretivas emanadas pelo Estado. Trata-se de uma concepção alargada das fontes normativas, que passa a conceber e acolher uma diversidade informal e difusa (WOLKMER, 2001, p. 169).

Segundo Étienne Le Roy, a juridicidade seria um conceito estreado na alteridade e no decentramento das categorias jurídicas ocidentais, propõe uma abordagem da regulação jurídica que se afasta de representações que, em termos positivistas, ficam restritas à forma estatal de expressão. Desde essa ótica, o “Direito” (grafado com letras maiúsculas) seria um *folk system* que, através de um conjunto de normas sancionadas pelo Estado, expressaria uma forma específica de existência do fenômeno jurídico, circunscrita a um contexto histórico e social (o Ocidente Moderno) e que, portanto, não poderia ser generalizado à guisa de universal (VILLAS BÔAS FILHO, 2014; NICÁCIO, 2013).

A juridicidade permite transcender a concepção de “Direito” própria das sociedades ocidentais modernas a fim de acolher outras tradições jurídicas. O “Direito” seria apenas uma dentre tantas formas de regulações possíveis. Além do fato de a juridicidade ser mais ampla que o Direito, podem ser enunciadas mais duas de suas características.

A primeira é que a juridicidade relaciona-se à obrigatoriedade de um ato ou de uma relação. Diz respeito à possibilidade de imposição de sanção qualquer que seja a autoridade garantidora. Assim, haveria diversos tipos de sanção, assentadas em fundamentos distintos e complementares, de modo que o Estado não seria a única instância dotada de autoridade para sancionar, o que abriria espaço a uma situação de pluralismo jurídico. A outra característica relacionada à juridicidade diz respeito à

propriedade das práticas sociais de responderem a uma finalidade por meio de uma imposição coercitiva (VILLAS BÔAS FILHO, 2014).

Ainda, segundo Le Roy (2012, p. 318) a juridicidade poderia ser encontrada na mediação em três dimensões complementares. Seriam elas: 1) nos objetivos fixados pelos mediandos, resolvendo problemas (questões cotidianas) que uma condenação judiciária não poderia satisfazer ou invocar normas; 2) nos procedimentos típicos utilizados para avançar a resolução do problema; e, por fim, 3) nos resultados obtidos que remeteriam mais a uma constituição ou reconstituição de laços do que a uma condenação.

No limite, a ideia de juridicidade conduziria à ideia de pluralismo jurídico. Pluralismo esse entendido “como marco de ruptura e denúncia dos mitos sacralizados do instituído e como expressão mais direta dos reais interesses e exigências da experiência interativa histórico social” (WOLKMER, 2002, p. 170). O pluralismo enquanto reflexo jurídico e político de novos sujeitos (os coletivos) orientados por novas necessidades (gestadas pelo processo histórico) e pela reordenação da sociedade civil (demarcada pela descentralização normativa do centro para a periferia).

A partir dessas ideias, pode-se analisar mais detidamente a internormatividade e sua relação com as demais características da mediação. A não verticalidade, ao permitir o protagonismo compartilhado dos sujeitos mediandos, possibilita que os mesmos intercruzem falas e saberes, integrando múltiplas perspectivas na composição do argumento. Decorre daí a emergência normativa possível na mediação. Os horizontes de sentido que cada participante inspira não estão condicionados apenas ao Direito ou à norma emanada pelo Estado. Segundo Nicolau (2012, p. 331), a “mediação contribui para a revelação dos conjuntos normativos que regem uma situação, o que toma forma, antes de tudo, na linguagem, por vezes distante, das definições formais”.

Com isso não se quer dizer que a mediação derroga o Direito. Ou passe ao largo, sempre, das disposições emanadas pelo Estado. O que se pretende, na verdade, é dizer que a mediação acolhe formulações normativas múltiplas, nem sempre restritas à perspectiva formal. Segundo Étienne Le Roy, (2012, p. 301): “a mediação não precisa do direito para dispor de formas adaptadas para resolução de controvérsias. Ela dispõe de seus próprios suportes”.

### 3.6.4 Laço social

A constituição ou refazimento dos laços sociais seja, talvez, o ponto que mais fortemente demarque a diferença entre a mediação e outras formas de administração de conflitos. Justamente porque esse ponto revela que a “mediação é, primeiramente, uma escola de cidadania com senso de responsabilidade, de conhecimentos de competências, de respeito pelo outro e de gosto pela decisão” (LE ROY, 2012, p. 319). Isto é, a mediação vista desde seu potencial regulatório está além do conflito e não fica confinada aos estreitos limites de uma alternativa à solução adjudicada.

A compreensão desse ponto relaciona-se à constante revisão teórica que atravessa a mediação. Especialmente, no que tange à transição gradual de um modelo de mediação muito preocupado com a resolução do conflito para tipos mais comprometidos com resultados de longo prazo, como o empoderamento, o reconhecimento e a satisfação das necessidades dos sujeitos<sup>52</sup> (NICÁCIO, 2013).

Nicácio (2013) faz uma advertência: a questão da manutenção e do cuidado com os laços entre os envolvidos no conflito é uma variável relacionada ao tipo de interação tecida entre os sujeitos. É importante ressaltar que relações intergrupais ou intersubjetivas não se enquadram nos mesmos imperativos. Tanto os atores, quanto as arenas de troca e partilha, hão de influir nos moldes como as redes de alteridade serão re/estabelecidas. Nesse sentido:

Naturalmente, essas relações não se enquadram nos mesmos imperativos, de modo que a ternura danificada entre membros da mesma família, durante uma situação de conflito, não é confundida com o cálculo matemático feito pelo empreendedor que pretende manter seu fornecedor por razões competitivas (NICÁCIO, 2013, p. 198) (tradução nossa)<sup>53</sup>

Em especial naquilo que pertine aos conflitos coletivos fundiários urbanos, essa advertência é cheia de sentido. Poder-se-ia questionar qual é o laço de cuidado que

---

52 São categorias importantes para a mediação transformativa o reconhecimento e o empoderamento, que, em termos simplificados, poderiam ser definidos assim: “**Empoderamento** significa a restauração para os indivíduos de um senso de seu valor e força e sua própria capacidade de tomar decisões e lidar com os problemas da vida. **Reconhecimento** significa a evocação em indivíduos de reconhecimento, compreensão ou empatia pela situação e os pontos de vista do outro” (grifo nosso) (BUSH; FOLGER, 2005, p.22) (tradução livre). No original: “*empowerment means the restoration to individuals of a sense of their value and strength and their own capacity to make decisions and handle life’s problems. Recognition means the evocation in individuals of acknowledgment, understanding, or empathy for the situation and the views of the other*”.

53 No original: “*Bien évidemment, ces relations ne souscrivent pas toutes aux mêmes impératifs, de sorte que la tendresse avariée entre les membres d’une même famille, lors d’une situation de conflit, ne se confond pas avec le calcul mathématique réalisé par l’entrepreneur qui entend garder son fournisseur par des raisons de concurrence*”

ocupantes e proprietários estariam interessados em construir ou restaurar. Afinal, eles nem mesmo tinham qualquer relação entre si antes do evento possessório. Em suma, deve ser lembrado que, em graus variados, a questão da manutenção / cuidado de relacionamentos interpessoais, sociais, internacionais, profissionais etc., se liga através dos diferentes tipos de mediação, na forma de um elemento imanente, que, abertamente ou não mencionado pelos praticantes, permanece ancorado no seu modo de proceder.

### **3.7 As narrativas sobre a mediação**

“Vivemos num mundo confuso e confusamente percebido” (SANTOS, 2001, p. 8). Sobre os conceitos desse mundo pesam narrativas<sup>54</sup> não menos confusas. Nesse momento do trabalho, propõe-se transpor a alegoria utilizada por Milton Santos ao descrever os modos pelo quais o conceito de globalização pode ser encarado ao universo de faces da mediação.

Explica-se: segundo Milton Santos (2001), a globalização pode ser compreendida por três perspectivas: como fábula, isto é, a partir de uma leitura idealizada, ingênua, e acrítica ao pensamento dominante. A face perversa seria a face descoberta, real: aprofundamento da desigualdade, exploração; a terceira via seria uma porta aberta, as possibilidades de novo, de realocação e reconstrução do conceito.

Propõe-se analisar a mediação de acordo com o seu universo de possibilidades. Isto é, ou fábula ou perversão ou uma terceira via gestante de possibilidades. Adianta-se que esses universos coexistem e estão em permanente disputa de sentido e preponderância.

#### **3.7.1 A mediação fábula**

Aqui, de maneira menos assertiva que Santos, não se pretende afirmar que a mediação enquanto fábula é, inerentemente, uma percepção falseada e perniciosa à articulação social. O que se quer dizer é que a mediação não pode ser vista tão somente como uma benesse isenta de efeitos colaterais. O processo da mediação é contínuo, inserido em contextos espaciais, temporais e sociopolíticos e por isso sobre ele deve-se

---

<sup>54</sup> Segundo Bush e Folger (2005, p. 8-9), acerca da mediação contam-se “histórias” muito diferentes sobre o tema, enfatizando diferentes dimensões do processo. Assim, a mediação é retratada por alguns como uma ferramenta para reduzir o congestionamento judicial e para configuração de uma Justiça de “maior qualidade” em casos individuais (história da satisfação), por outros como veículo para organizar pessoas e comunidades para obter um tratamento mais justo (história da justiça social), por outros como um meio de controle social e opressão (história da opressão) e, finalmente, há aqueles – como eles próprios – que tomam a mediação como uma forma de promover transformação qualitativa da interação humana (história da transformação).

deitar olhar cauteloso e crítico. A mediação enquanto fábula é a proposta de mediação que vem para desafogar o Judiciário, resgatando sua legitimidade ao promover respostas pretensamente mais céleres.

A narrativa fábula contribui para a redução crônica a que, muitas vezes, a mediação é submetida quando qualificada tão somente como modo alternativo de administração de conflitos. Vista desse ponto de vista, limita-se o procedimento a uma categoria que só é possível em oposição ao julgamento (ou adjudicação), e não lhe reconhece a real potencialidade (NICOLAU, 2012, p. 52).

### 3.7.2. A mediação perversão<sup>55</sup>

A perspectiva da mediação enquanto perversão<sup>56</sup> passa pela ideia de que o mecanismo pode ser utilizado como forma de dissuadir o conflito, reforçando mecanismos de opressão e elidindo a possibilidade de fala de sujeitos subalternos. Aqui, por ordem de recorte, tomar-se-á emprestado o conceito de subalternos de Gaytari Spivak (2010, p. 14). Basicamente, a autora considera que os subalternos seriam as camadas mais baixas da sociedade, constituídas pelos modos específicos de exclusão dos mercados, da representação política e legal, e da possibilidade de se tornarem membros plenos no estrato social dominante. Feito esse aparte seguem os apontamentos.

Considerada a perspectiva já trabalhada de que os conflitos iluminam um dano inicial (que corresponde às fraturas em um corpo social aparentemente coeso) e, por isso, servem de motor à visibilização de sujeitos apagados na estrutura social, é de se notar que, ao se eliminar forçosamente o conflito, as causas que o motivaram também restam esmaecidas. Ou seja, a imposição da harmonia enfraquece a potência do conflito em promover mudanças e oculta ainda mais o subalterno.

---

<sup>55</sup> Essa narrativa será particularmente evidenciada porque é uma questão muito presente nos conflitos coletivos fundiários urbanos, em razão de caráter multifacetado e da desigualdade dos sujeitos que os compõem.

<sup>56</sup> Faget (2008) aponta outra possível perversão que a mediação pode vir a representar. Dada a possibilidade (real) que a mediação enceta de promover espaços de diálogo, de aproximação de alteridades, de elaboração criativa de respostas, há o risco de apropriação política do instrumento. Isso porque a mediação seria barata, rápida, e eficiente na busca por conferir legitimidade a processos que buscam reconhecimento. Ou seja, a mediação funcionaria de modo a sustentar as lógicas internas de um sistema. Aparentando um véu democrático, a construção de consenso através da mediação não abalaria mecanismos verticais de poder e agiria como um *soft power*, de modo a proporcionar a despolíticação por meio da desregulamentação. Faget (2008) é duro ao dizer que, nesses casos, a mediação serve ao “trabalho sujo do neoliberalismo e do cinismo institucional”.

A face perversa da mediação pode ser explicada pelo que Laura Nader (1994) nomina “harmonia coerciva”. A autora fala dos Meios Adequados de Resolução de Conflitos de maneira ampliada, mas, para objeto da presente pesquisa, ater-se-á à discussão à mediação. Então veja-se:

[...] as ideologias de solução de disputas são um mecanismo usado há muito tempo para se realizar a transmissão de ideias hegemônicas. Os processos de disputa não podem ser explicados como um reflexo de algum conjunto pré-determinado de condições sociais. Eles refletem, mais exatamente, os processos de construção cultural que podem ser uma resposta à necessidade, um produto dos interesses preponderantes ou um resultado do conflito de classes. (NADER, 1994, p. 9)

O pensamento de Nader se estrutura em torno da ideia de que mecanismos de produção de harmonia podem funcionar como meios violentos de imposição de consenso. Nesse sentido, destaca-se um trecho de Rancière (1996, p. 105):

O que o consenso pressupõe, portanto, é o desaparecimento de toda distância entre a parte de um litígio e a parte da sociedade. É o desaparecimento do dispositivo da aparência, do erro de cálculo e do litígio abertos pelo nome do povo e pelo vazio de sua liberdade. É, em suma, o desaparecimento da política. Ao dispositivo ternário da democracia, isto é, da política, opõe-se estritamente a proposta de um mundo em que tudo se vê, em que as partes se contam sem resto e em que tudo se pode regular por meio da objetivação dos problemas.

Atualizando o pensamento de Nader para o tema objeto dessa pesquisa, os conflitos fundiários urbanos colocam em voga a própria existência dos sujeitos em confronto. Não é uma discussão de interesses entre partes constituídas da população, é uma discussão que envolve o próprio aparecimento e a contagem de algumas dessas partes. É um conflito em que o subalterno reivindica ser contado (RANCIÈRE, 1996).

Em suma, o risco da mediação perversão surge, justamente, quando o procedimento é utilizado como forma de impor consensos de modo a apagar os sujeitos dos conflitos e suas reivindicações.

### 3.7.3 A “outra mediação”

A ideia de que a mediação pode converter-se em um motor para um novo modelo de regulação social não é a fabula, é a “outra mediação”, é um universo possível cujos esforços para construção devem ser partilhados. Há, depois da fábula e da perversão, uma terceira via que encampa a mediação como **uma** das estratégias, não apenas para a composição de conflitos, mas para a oxigenação dos modelos de participação e democracia.



A terceira via de se conceber a mediação é uma via cautelosa, que não ignora a fábula e nem se deixa levar pela perversão. É, portanto, a narrativa mais exigente, posto que sabedora dos riscos e das oportunidades que encerra. E por ser, admite que a realização de práticas de mediação comprometidas com os direitos humanos e a emancipação social devem necessariamente abrir mão de protagonismos. Isto é, não será prática exclusiva do judiciário ou das instituições extrajudiciais. Há um imperativo de mistura e metamorfose entre as muitas racionalidades normativas e argumentativas, até porque os conflitos são tão mais complexos do que percepções binárias e simplificadoras podem alcançar.

### **3.8 A mediação no novo CPC**

O Código de Processo Civil (Lei 13.105), publicado em 17 de março de 2015, inova substancialmente no que tange à abordagem dos meios adequados de composição de conflitos. Segundo a exposição de motivos do Anteprojeto do Código de Processo Civil (2010):

2) Pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz.

Nesse sentido, a nova lei processual teria, para Fredie Didier (2015), consagrado um princípio geral do estímulo da solução de conflitos através da autocomposição, o que seria corroborado pelo fato de que as disposições que se inclinam à administração consensual de conflitos estariam topograficamente espreiadas pelo diploma. Veja-se alguns exemplos.

Diz-se já no artigo 3º, § 2º, que a solução consensual será promovida sempre que possível pelo Estado. O parágrafo seguinte (3º) dispõe que a conciliação, a mediação e outros métodos de resolução de conflitos deverão ser estimuladas por juízes, advogados, membros do Ministério Público e Defensores Públicos. Fica aos juízes o dever de promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de mediadores e conciliadores judiciais (artigo 139, inciso V). Reservaram-se os artigos 165 a 175 para disciplinar atuação dos mediadores e conciliadores, alçados à condição de auxiliares da Justiça. Ao tratar da audiência de instrução e julgamento no artigo 359: “o juiz tentará conciliar as partes sem prejuízo de encaminhamento para outras formas adequadas de solução de conflitos, como a mediação, a arbitragem e a avaliação

imparcial por terceiro”. Mais adiante, no livro de procedimentos especiais, a mediação é tratada no âmbito dos conflitos possessórios e dos conflitos de família.

Especialmente no que tange à mediação, a palavra pode ser contada 39 vezes no Código de Processo Civil. Coisa muito diferente do que se passava com as codificações processuais anteriores, em que a palavra não aparecia. As novidades do Código são indicativas de um movimento de transformação dos pressupostos da sistemática processual, agora mais assentados na autonomia das partes e na coparticipação quando da condução do processo.

O aceno a esses pressupostos soa como a despedida de um modelo jupiteriano de juiz e de direito, marcado pela pecha do transcendental e do sagrado, e que se organiza de forma piramidal e hierarquizada, de modo que as decisões são proferidas desde acima e adstritas às normas e aos códigos (OST, [1993]/2007).

O modelo cooperativo de processo foi expressamente delineado no artigo 6º do Código de Processo Civil de 2015: "Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva" (BRASIL, 2015). Segundo Nunes (2008, p. 215) a construção de um processo civil democrático em conformidade com a Constituição requer que "a comunidade de trabalho" seja analisada desde uma perspectiva policêntrica e participativa, partilhando os protagonismos da ação e se estruturando a partir do modelo constitucional de processo.

As transformações indicadas pela lei processual parecem refletir a já mencionada contradição existente no seio de uma sociedade plurifônica, que não se reconhece em respostas binárias e por isso se arrisca a um ternário. Melhor dizendo: o estímulo à mediação, a outras formas de composição de conflitos e a instrumentos como os negócios jurídicos processuais indicam a conformação de um novo comportamento cívico (GUILLAUME-HOFNUNG, 2018, p. 121), ajustado, como já apontado, a uma sociedade situada a meio termo entre a busca pela emancipação e autonomia e, ao mesmo tempo, enovelada nos fenômenos da juridicização e da judicialização (NICÁCIO, 2008).

Afora tais considerações é também importante deitar olhar crítico sobre as modificações que, se por um lado, podem ter resguardo sob as novas bases de administração da justiça, por outro, podem guardar aspectos pragmáticos. O desafio

do judiciário seria um desses aspectos<sup>57</sup>. Dados do último relatório “Justiça em números” dão conta de que, ao final de 2016, havia no Brasil 79,7 milhões de processos em tramitação e uma taxa de congestionamento, que mede o percentual de processos em tramitação que não baixou durante o ano, com percentual de 73%. Diante desse cenário, o fomento às formas adequadas de composição de conflitos exsurgiria como forma de propiciar uma prestação jurisdicional mais célere. Novamente fazendo remissão à Exposição de Motivos do anteprojeto de Código de Processo Civil, destaca-se a preocupação com a elaboração de um Código de Processo Civil “que tem o potencial de gerar um processo mais célere, mais justo, porque mais rente às necessidades sociais e muito menos complexo” (COMISSÃO, 2010).

A solução consensual não deve ser a via eleita apenas por ser o judiciário avaliado moroso ou ineficiente, mas porque, na situação específica, considera-se aquele método o mais adequado à gestão da controvérsia. É de lembrar-se que, nos termos do artigo 1º da Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o meio adequado ao tratamento dos conflitos deve se orientar pela natureza peculiar do mesmo.

A mediação não pode se converter em um caminho de acesso à justiça pura e simplesmente alternativo, um “sub acesso”, por assim dizer. Podemos (e devemos) considerar a “alternatividade” da mediação em outros termos. Nos dizeres de Warat, a mediação é uma forma alternativa de intervenção nos conflitos, na medida em que possibilita o encontro com o outro. Para o autor, a alternatividade e *outridade* se equivaleriam (WARAT, 2001, p. 83).

### **3.9 Apontamentos acerca da Lei da Mediação (Lei 13.140/2015)**

Cumpre dividir o cenário em que se insere a mediação no Brasil em dois tempos: antes e depois de 2015. Fernanda Tartuce (2016) aponta que, até esse ano, a mediação realizava-se, basicamente sob quatro diversas feições, por meio de: a) programas de acesso à justiça desenvolvidos pelos Tribunais; b) entidades não governamentais, universidades (mediações comunitárias); c) câmaras de mediação e arbitragem

---

<sup>57</sup> Ao apresentar, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), relatório favorável à aprovação da PEC 108/2015 ( que acrescenta inciso LXXIX ao art. 5º da Constituição Federal, para estabelecer o emprego de meios extrajudiciais de solução de conflitos como um direito fundamental.), o Senador Cidinho Santos disse que: "Ao estimular a desjudicialização, o Estado não apenas reduz o número de processos, como economiza recursos públicos e possibilita a satisfação dos jurisdicionados com respostas mais eficientes" (AGÊNCIA SENADO, 2018). No mesmo sentido, em declaração do ano de 2014, Ricardo Lewandowski (à época presidente do Superior Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça) afirmou: “Com uma média de um processo para cada dois brasileiros, a conciliação e a mediação no país deixaram de ser uma política do Judiciário e se tornaram uma política de Estado, com a maior participação do Executivo e do Legislativo” (ROTARY, 2014)

(prestadoras de serviços privados); d) mediadores privados independentes. Além das iniciativas elucidadas pela referida autora, citam-se os programas de políticas públicas vinculados aos estados que fomentaram experiências de mediação<sup>58</sup>.

O ano de 2015 também foi um marco no que tange à regulamentação da atividade dos mediadores. É que até aquele ano apenas os mediadores judiciais eram contemplados por regras próprias de atuação previstas no Anexo III da Resolução 125/2010 do CNJ, que trata do Código de ética dos Conciliadores e Mediadores Judiciais.

Em meio às discussões de elaboração de um Novo Código de Processo Civil, em 2011, o Senador Ricardo Ferraço apresentou o Projeto de Lei ao Senado (PLS) 517/11, que tratava da mediação judicial e da mediação extrajudicial. A proposta era criar algo mais consentâneo tanto à Resolução nº 125 do CNJ quanto ao futuro Código de Processo Civil. Em 2013, dois novos projetos surgiram: o PLS 405/13, desenvolvido a partir de Comissão instituída pelo Senado e presidida pelo Min. Luis Felipe Salomão, do Superior Tribunal de Justiça, e o PLS 434/13, produto de Comissão instituída pelo CNJ e pelo Ministério da Justiça, presidida pela Ministra Nancy Andrighi e pelo Ministro Marco Buzzi, ambos do STJ, e pelo Secretário da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, Flavio Croce Caetano (PINHO, 2013; TARTUCE, 2016).

Os dois novos projetos foram unidos ao PL n.517/2011, originando o projeto n. 7.169/2014 para dispor sobre “mediação entre particulares como meio alternativo de solução de controvérsias e sobre a composição de conflitos no âmbito da Administração Pública”. O novo projeto era um “*Frankenstein*” (GRINOVER, 2016, p.22), mas foi adaptado para se adequar à sistemática do projeto de Código de Processo Civil, até que veio a lume a lei 13.140, promulgada em 26.06.2015 e publicada em 29.06.2015 (BRASIL, 2015; TARTUCE, 2016, p. 263)

---

<sup>58</sup> Como exemplos pode-se citar o Programa Pólos de Cidadania, da Universidade Federal de Minas Gerais; que, inclusive, foi a porta de entrada para que o Governo de Minas, por meio de sua Secretaria de Defesa Social, implantasse o Programa Mediação de Conflitos, que está “inserido em equipamentos públicos denominados Unidades de Prevenção Social à Criminalidade localizados em 32 territórios de Belo Horizonte, da Região Metropolitana e do interior de Minas Gerais [...] em territórios marcados pela sociabilidade violenta, baixo acesso a direitos, e baixo capital social (MEDIAÇÃO, 2017); e a CAMARB – Câmara de Mediação e Arbitragem Empresarial- que tem atuação desde 1998 nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Recife (SITE DA CAMARB, 2018).

### 3.10 Microsistema

Pode-se dizer que a Lei de Mediação, acompanhada da Resolução n. 125 do CNJ e das normas sobre o tema contidas no Código de Processo Civil de 2015, configuram um “minissistema de métodos consensuais de solução de conflitos” (GRINOVER, 2016). Minissistema este permeado por contradições. Isso porque, muito embora os “projetos da Lei de Mediação e do Novo CPC terem tramitado contemporaneamente no Congresso Nacional, e terem sido aprovados com um pequeno intervalo de tempo” (TARTUCE, 2016), seus textos contêm previsões discrepantes em relação a alguns pontos.

O CPC/15 foi promulgado em 16/03/2015, mas sua vigência só se iniciou em março de 2016. Já a Lei de Mediação, que foi publicada em 26/06/2015, entrou em vigor em dezembro de 2015 - antes, portanto, do CPC. No que tange aos conflitos fundiários coletivos urbanos, é importante mencionar que a Lei n. 13.140 não fez qualquer menção ao tema.

### 3.11 Da definição de mediação judicial

O Código de Processo Civil e a Resolução 125/2010 do CNJ não delineiam um conceito de mediação judicial.

Isso fica a cargo da Lei de Mediação:

Art. 1º [...] Parágrafo único. 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. (BRASIL, 2015)

No mesmo sentido segue a definição encetada pelo Manual de Mediação Judicial do CNJ. O Manual é o material didático básico para a formação e habilitação de mediadores judiciais credenciados a atuarem nos Tribunais de Justiça. Ou seja, esse conceito é aquele que, em tese, vai orientar a prática dos mediadores judiciais.

A mediação pode ser definida como uma negociação facilitada ou catalisada por um terceiro. [...]. Trata-se de um método de resolução de disputas no qual se desenvolve um processo composto por vários atos procedimentais pelos quais o(s) terceiro(s) imparcial(is) facilita(m) a negociação entre as pessoas em conflito, habilitando-as a melhor compreender suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades (AZEVEDO, 2016, p.20)

Para Adriana Orsini e Nathane Silva (2016, p. 335), o modelo de mediação sinalizado por essas definições é pautado pela lógica da metodologia estadunidense

(especialmente da Escola de linear/ de Harvard)<sup>59</sup>. A adoção desse modelo de mediação vai ao encontro daquele aspecto, já mencionado, que pretende se valer da mediação e de outros meios adequados de composição de conflitos como meio de desafogar o judiciário.

### 3.12 Os princípios da mediação

Sobre os princípios<sup>60</sup> que hão de reger a mediação, sobressai-se o artigo 166 do CPC/15:

Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

§ 1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes.

§ 2º Em razão do dever de sigilo, inerente às suas funções, o conciliador e o mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação.

§ 3º Admite-se a aplicação de técnicas negociais, com o objetivo de proporcionar ambiente favorável à autocomposição.

§ 4º A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais. (BRASIL, 2015)

A Lei da Mediação, por sua vez, aduz os seguintes princípios:

Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

- I - imparcialidade do mediador;
- II - isonomia entre as partes;
- III - oralidade;
- IV - informalidade;
- V - autonomia da vontade das partes;
- VI - busca do consenso;
- VII - confidencialidade;
- VIII - boa-fé. (BRASIL, 2015)

Por motivo de recorte, abaixo, foram selecionados e explicitados os princípios expressos no CPC/15.

<sup>59</sup> Não há que se falar em um modelo, puro e simples, de mediação de Harvard. É o que advertem Tartuce e Faleck (2014, p.10.): “[...] há que se ter cuidado com a utilização de expressões como “modelo de Harvard de mediação” ou “Escola de Harvard”; tais expressões são por vezes usadas sem a devida precisão em publicações nacionais. Os acadêmicos de Harvard estudam todas as formas e modalidades de mediação, não havendo qualquer apropriação ou vinculação de um tipo de enfoque ou processo específico com a linha de pensamento da Escola. [...]” No entanto, a mesma autora admite que “A Escola de Harvard de negociação e mediação, em termos de estigma, ficou identificada como a linha de pensamento que propõe o enfoque em interesses ao invés de posições, e com a teoria da negociação baseada em princípios.” Em face de tais considerações, esclarece-se que, nesse trabalho, a menção à Escola de Harvard vai se relacionar a mediação com características negociativas.

<sup>60</sup> Além da Lei de Mediação e do CPC/15, existem outros dois documentos que listam e explicam princípios da mediação e da atuação do mediador : o anexo III da Resolução 125 do CNJ e o Código de Ética para instituições de Mediação e Arbitragem do Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (CONIMA).

### 3.12.1 Imparcialidade<sup>61</sup>

A definição de imparcialidade pode ser encontrada no art.1º, inc. IV, do Anexo III, da Resolução 125, que trata do Código de Ética dos Mediadores e Conciliadores Judiciais. Trata-se da “ausência de favoritismo, preferência ou preconceito, assegurando que valores e conceitos pessoais não interfiram no resultado do trabalho” (BRASIL, 2013).

Informado pela imparcialidade, o terceiro mediador deve manter-se equidistante em relação aos mediados e trabalhar para que a participação destes seja equilibrada (ALMEIDA, T., 2014, p. 248). Eventual vínculo entre o mediador e os envolvidos deve ser explicitado. Na mediação judicial, se o mediador entende-se impedido deve comunicar ao juiz do processo ou ao coordenador do Centro Judiciário de Solução de Conflitos a questão (art. 170, *caput*, e parágrafo único, do CPC/15) No caso de mediação extrajudicial é praxe que seja o mediador consultado de possível envolvimento ou atuação anterior com as partes (TARTUCE, 2016).

Tânia Almeida (2014, p. 248) aduz que a imparcialidade dos mediadores é inatingível. A humanidade do mediador, forçosamente, o conduzirá a “identificar maior razoabilidade em alguns discursos que em outros; em algumas posturas e não em outras”. Por isso, o que chamamos de imparcialidade deve ser entendido, na verdade, como uma imparcialidade ativa, isso é, como uma busca incessante pela equidistância “tanto das narrativas oferecidas pelos mediados, quanto de seus atores” (ALMEIDA, T., 2014, p. 248).

A construção da legitimidade do mediador e de sua imparcialidade exige um esforço dinâmico. É um movimento que pressupõe “aproximação empática, sem transparecer aliança e distanciamento, sem transparecer não aceitação” (ALMEIDA, T.,

---

<sup>61</sup> Por cautela e para situar o ponto de vista adotado nesse trabalho, é importante fazer a diferenciação entre imparcialidade e neutralidade. O princípio da neutralidade foi retirado da redação do Anexo III da Resolução 125/2010 do CNJ pós emenda n. 1 de 31 de janeiro de 2013. Na redação original dizia-se: “Art. 1º [...]§ 4º Neutralidade – Dever de manter equidistância das partes, respeitando seus pontos de vista, com atribuição de igual valor a cada um deles” (CNJ, 2010). O princípio da neutralidade é, muitas vezes, concebido como auto evidente, como uma condição necessária não apenas à condução de uma mediação, mas à própria existência de um processo reconhecido enquanto mediação (COBB, RIFKIN, 1991; ZAMIR, 2011). No entanto, e desde o ponto de vista aqui adotado, as coisas não se passam assim. Aqui, a neutralidade não é um princípio da mediação por ser ela mesma inatingível. É difícil falar em atuação profissional neutra na medida em que o sujeito mediador carrega consigo valores, experiências e vivências que necessariamente serão projetadas em sua atuação. O mediador não é um autômato, capaz de se desvestir de sua humanidade e ignorar sua bagagem histórica, cultural e emocional. A neutralidade, e seu duo, a objetividade, são questionadas mesmo nas ciências ditas “duras”.

2014, p. 249). O mediador busca a confiança das partes através de um relacionamento caloroso e equilibrado que aumenta as chances de um diálogo respeitoso e construtivo (FAGET, 2010, p. 99).

Nos casos que envolvem questões de engajamento social a serviço dos oprimidos, das pessoas em sofrimento, parece, ainda mais, difícil conciliar o trabalho do mediador com uma deontologia de imparcialidade. As contingências da situação podem dificultar a reafirmação da conduta de distanciamento entre mediador e mediando. Inclusive, conduzindo à desumanização do procedimento e fazendo-o improdutivo. Daí, há quem defenda a “multiparcialidade”<sup>62</sup> do mediador. Ao invés de tentar demonstrar que não está com um, nem com outro, o mediador deve se esforçar para demonstrar “que está com um mediando, mas também está com o outro” (ALMEIDA, T., 2014, p. 249; FAGET, 2010, p. 99).

A julgar-se pela natureza dos conflitos que este trabalho se propõe a analisar, quais sejam, conflitos fundiários coletivos urbanos, já identificados e considerados seus componentes sociais, econômicos e políticos, bem como a caracterização de seus atores, que leva em conta a presença de sujeitos em nível de poder diverso, entende-se que a ideia de “multiparcialidade” parece melhor aplicável do que as ideias de neutralidade ou imparcialidade.

### ***3.12.2 Confidencialidade***

O princípio da confidencialidade é assim definido no anexo III do Código de Ética dos Mediadores e Conciliadores Judiciais:

dever de manter sigilo sobre todas as informações obtidas na sessão, salvo autorização expressa das partes, violação à ordem pública ou às leis vigentes, não podendo [o mediador] ser testemunha do caso, nem atuar como advogado dos envolvidos, em qualquer hipótese (BRASIL, 2013).

Esse princípio conduz a reflexões interessantes quando debatido à luz dos conflitos fundiários coletivos urbanos. Como a confidencialidade seria efetivada nos casos que envolvem políticas públicas e orçamento público? Coisas que a rigor devem ter o manejo mais público e transparente quanto possível? Ou ainda: como lidar com a

---

62 Cf: PEKAR, Alain; SALZER, Jacques; Aurélien, COLSON. *Méthode de médiation*. Paris: Dunod, 2008. Esses autores vão se valer da noção de “multiparcialidade”. Também: ORSINI, Adriana; SILVA, Nathane. A pluriparcialidade como novo elemento da mediação: repensando a atuação do mediador a partir das noções de neutralidade, imparcialidade e equidistância. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 14, n. 19 (2016), p. 13-32.



confidencialidade naqueles conflitos em que os mediandos ou mesmo o próprio mediador é um ente público?

O princípio da publicidade está insculpido no art. 37, *caput*, da CF, como um dos atos que regem a administração pública. Além disso, o art. 5º, inciso XXXIII, da CF, estabelece o “[aos cidadãos o] direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade do Estado” (BRASIL, 1988). Entre outros dispositivos que poderiam ser citados para endossar a importância da publicidade, menciona-se, por fim, a Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/2011) que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma prevê mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades (BRASIL, 2011).

Diante das normativas citadas evidencia-se a necessária flexibilização da confidencialidade no contexto dos conflitos fundiários urbanos. Faz muito, aponta-se o risco da privatização dos conflitos, ou a erosão da publicidade sob a batuta da justiça privada (BRENOWITZ, 2004). No bojo dos mecanismos adequados pode ser negado ao público que um litígio exista, bem como qualquer informação sobre a substância do mesmo, tornando o direito de saber praticamente sem sentido.

Por isso é de se atentar que a confidencialidade na mediação, mesmo em questões que envolvam tão somente entes privados, mas com potencialidade de repetição (demandas envolvendo direitos ambientais ou de consumidores, por exemplo), representa uma séria ameaça aos pilares do Estado Democrático de Direito, no que tange ao controle e à transparência na aplicação do direito (SOUZA, 2014).

Luciana Souza (2014, p. 86) aponta três pontos que justificam a aplicação da regra da confidencialidade:

[...] **isonomia**: não se admite que o Estado venha a adotar critérios diferenciados, que não tenham apoio claro na ordem jurídica, para a celebração de acordos em situações semelhantes; **incremento no acesso à justiça**: as provas e estudos técnicos podem e devem ser utilizados em processos semelhantes, reduzindo os custos e facilitando a tutela de direitos, **transparência na gestão dos negócios públicos**: já que existem, sempre e necessariamente, recursos públicos em jogo. [...](grifo nosso)

Diante dessas observações, nas mediações que envolvam entes ou questões públicas, a confidencialidade é exceção e não regra, “ao menos no que diz respeito às

sessões conjuntas<sup>63</sup>, em que efetivamente se debate e se decide a melhor solução para o problema” (SOUZA, 2010, p. 153). Nada obstante, no que diz respeito às sessões individuais, de cunho preparatório para o processo de deliberação, a quebra da confidencialidade não teria razão de ser, sob pena de se restringir em excesso a interação entre mediador e mediandos, desfavorecendo a relação de confiança daí decorrente (salvo, contudo, a hipótese de o mediador tomar conhecimento, durante as sessões privadas, de ato criminoso ou contrário à ordem pública) (SOUZA, 2010).

Em resumo, não estarão abrangidas pelo sigilo “a) termos do acordo; b) provas e estudos técnicos produzidos durante o procedimento de mediação; c) sessões deliberativas conjuntas, reunindo todas as partes no conflito, a fim de discutir propostas de solução, informações levantadas ou firmar o acordo final.” (SOUZA, 2014, p. 86).

Por fim, um pequeno trecho de uma das entrevistas é lapidar e ilustrativo ao identificar porque a confidencialidade<sup>64</sup> não se aplica em sua inteireza na mediação. Basicamente, o interlocutor afirma que o sigilo é um direito disponível. Então, apesar de princípio, os mediandos podem não levá-lo a cabo. Depois, há a natureza do conflito. Uma vez que social, interessa a toda a coletividade e por isso o sigilo não pode ser um imperativo.

No entanto, o entrevistado faz observação interessante quanto aos acordos provisórios que podem ser tecidos ao longo do procedimento: para que a mediação siga, às vezes, se faz alguma concessão à publicidade. Isso em muito está relacionado à questão das “reuniões individuais” acima mencionadas.

Veja-se:

A gente entende que é incompatível sim, a questão do sigilo nessas mediações. E aí, por várias questões, primeiro o entendimento que a gente tem, a lei ela prevê o sigilo. Mas o sigilo é uma coisa entre as partes, e é direito disponível, as partes podem abrir mão desse sigilo, inclusive na mediação judicial quando você faz uma sessão de [inaudível 39:39] a pessoa pode permitir que você leve informações pra outra, então é disponível. É direito disponível. É, agora, a incompatibilidade maior está no próprio fundamento daqueles conflitos, [...] No caso dos conflitos coletivos o social é

---

<sup>63</sup> Sobre sessões privadas e conjuntas de mediação: Durante o procedimento da mediação é possível que o mediador reúna-se com os mediandos em conjunto ou em reuniões privadas (*calcus*). Desde o início do procedimento os mesmos devem ser informados da possibilidade das reuniões privadas dos seus benefícios e dos momentos em que elas podem ser solicitadas. A realização de sessões individuais entre o mediador e um dos mediandos (e advogados, se presentes) é uma técnica utilizada para obtenção de informações, esclarecimentos de fatos e encaminhamentos cuja obtenção não seria adequada na presença dos demais envolvidos (TARTUCE, 2016, p. 242-243). O art. 19 da Lei de Mediação prevê que: “No desempenho de sua função, o mediador poderá reunir-se com as partes, em conjunto ou separadamente, bem como solicitar das partes as informações que entender necessárias para facilitar o entendimento entre aquelas” (BRASIL, 2015).

<sup>64</sup> O interlocutor usa a palavra sigilo para se referir ao princípio da confidencialidade.

que está na ponta, assim, ela aparece, é uma luta por política pública, é uma situação pública, pública e notória, não há sigilo sobre isso, o movimento ele quer mostrar essas questões, ele quer mostrar que ali há uma área improdutiva, abandonada, que não cumpre a função social e o motivo desse conflito é exatamente dar visibilidade, e não manter em sigilo. Eventualmente é interesse dos pretensos proprietários manter sigilo [...] (REPRESENTANTE DA SUPMEC, 2017) (grifo nosso)

### **3.12.3 Oralidade**

O instrumento primordial da mediação é a palavra. O que se espera do procedimento é o estabelecimento/ retomada da comunicação entre os mediandos (SIX, 2001). A comunicação implica o reconhecimento do outro: a emissão de uma mensagem só atinge a plenitude de seu objetivo se puder ser acolhida por seu receptor. A emissão unilateral de uma mensagem instrumentaliza o receptor como mero objeto de signos que não lhe são significantes. Daí dizer que a comunicação é, a um só tempo, conjugação da autonomia e da alteridade dos sujeitos mediandos (GUILLAUME-HOFNUNG, 2018, p. 110).

A mediação baseia-se no diálogo (e encontro) direto entre os sujeitos. Apenas o encontro face a face, com seus muitos medos e emoções, permitiria um trabalho real sobre a alteridade (FAGET, 2010, p. 102). Nesse contexto, caberia ao mediador estimular a compreensão mútua entre os mediandos, contribuindo para a realização comunicativa (TARTUCE, 2016, p. 200). Enquanto facilitadores do diálogo, os mediadores têm a responsabilidade de, no fluxo de falas e escutas, desenvolver cenários colaborativos (MANDELBAUM *apud* TARTUCE, 2016, p. 201).

### **3.12.4 A informalidade**

Segundo Warat, a mediação é um procedimento indisciplinado e criativo (WARAT, 2001, p. 75). Essa passagem é interessante porque revela a vida dupla da mediação: ao mesmo tempo em que é um procedimento e por isso demanda técnica e condutores capacitados, a mediação é aberta, indisciplinada e criativa; isso porque informal. A mediação não está dada, ela é construída por seus participantes: desde as regras, passando pela dinâmica de diálogo e o tempo dos encontros, até a maneira pela qual eventual acordo será formalizado, ou não.

Pode parecer contraditório falar de informalidade, quando se tem uma “Lei da Mediação” e vários artigos do CPC/15 dedicados a regulamentar o procedimento. No entanto, conforme Tartuce (2016, p. 197): “a lei regula o tema para trazer parâmetros úteis e alguma previsibilidade, mas não impõe um modo rígido de atuação”. Na

verdade, o que as normativas fazem é estabelecer padrões mínimos, pontos de saída, que não têm o condão de firmar como se faz a mediação.

No entanto, mesmo que superada a contradição, a defesa da informalidade é premissa bastante cara à mediação. Deve-se ter atenção para que os manuais e as leis não tirem do procedimento seu caráter de liberdade, que é uma potência e uma virtude. Ao extremo, a tentativa de regulamentação pode engessar a prática. Nos conflitos fundiários coletivos, o grande número de atores e as dificuldades operacionais<sup>65</sup> em concretizar o procedimento podem desencorajar a informalidade, fazendo parecer que métodos mais rígidos poderiam ser mais hábeis. Mas esta é uma tentação a se resistir e combater.

Por fim, última pontuação diz respeito à ressalva que Bush e Folger (1994) fazem sobre a informalidade. Ao mesmo tempo em que ela é uma oportunidade porque possibilita que os sujeitos do conflito construam a arena em que desejam atuar, a informalidade encerra um risco, porque, eventualmente, se houver disparidade de poder entre os sujeitos, pode ser que as regras e a dinâmica da mediação sejam forjadas para favorecer um dos lados, invisibilizando diferenças e mesmo submetendo os atores com menor poder. Ao mediador caberá cuidar para que os procedimentos da mediação não sejam onerosos a nenhum dos sujeitos e, na hipótese limite, interromper a mediação.

#### *3.12.4.1 Obrigatoriedade do acordo escrito?*

Unida às perspectivas da oralidade e da informalidade, pergunta recorrente se faz sobre a necessidade/ obrigatoriedade de formalização de um acordo escrito. À luz da autonomia da vontade, essa obrigatoriedade não existe porque caberá aos sujeitos mediandos decidirem como o eventual acordo será registrado.

A “Lei da Mediação” diz o seguinte:

Art. 20. O procedimento de mediação será encerrado com a lavratura do seu termo final, quando for celebrado acordo ou quando não se justificarem novos esforços para a obtenção de consenso, seja por declaração do mediador nesse sentido ou por manifestação de qualquer das partes.

---

<sup>65</sup> Sobre a informalidade, a fala de um dos interlocutores é bastante rica: “A gente chegava e ainda chega no nosso conhecimento um conflito a partir da polícia, para participar da reunião que eles chamam de comitê de crise, que é obrigatória antes de qualquer reintegração, mas que só serve para informar quando vai ser, não é nenhum tipo de negociação também. A gente tem conseguido negociar prazo, algumas coisas, mas não é o objetivo. Então quando o conflito chega até a gente ele já está na situação de cumprimento de reintegração de posse. Então a mediação acontece no campo debaixo do sol, com monte de polícia, o proprietário com mandado de reintegração de posse e a comunidade sem nenhum instrumento como argumento” (REPRESENTANTE SUPMEC, 2017)

Parágrafo único. O termo final de mediação, na hipótese de celebração de acordo, constitui título executivo extrajudicial e, quando homologado judicialmente, título executivo judicial (BRASIL, 2015).

Em se tratando de mediação judicial, o art. 28, parágrafo único da “Lei de Mediação” dispõe: “Se houver acordo, os autos serão encaminhados ao juiz, que determinará o arquivamento do processo e, desde que requerido pelas partes, homologará o acordo, por sentença, e o termo final da mediação e determinará o arquivamento do processo” (BRASIL, 2015).

Ou seja, caberá aos mediandos decidir se querem ou não reduzir possível acordo a termo, mas a obrigatoriedade não existe.

### ***3.12.5 Independência***

A independência é um princípio relacionado à atuação do mediador e das instituições (sejam judiciais, ou não) que promovem a mediação (FAGET, 2010, p. 100). Segundo o art. 1º, inciso V, do Código de Ética dos Mediadores e Conciliadores Judiciais, trata-se do:

[...] dever de atuar com liberdade, sem sofrer qualquer pressão interna ou externa, sendo permitido recusar, suspender ou interromper a sessão se ausentes as condições necessárias para seu bom desenvolvimento, tampouco havendo dever de redigir acordo ilegal ou inexecutável;

Assim, decorre do princípio da independência a absoluta necessidade de revelar possíveis conflitos de interesse aos protagonistas da mediação. Os conflitos de interesse podem ser, por exemplo, de ordem pessoal ou financeira. Uma vez elucidados os conflitos e em nada se opondo os mediandos, nada obsta que o mediador permaneça no caso (FAGET, 2010, p.100).

Segundo Faget (2010), a defesa mais eficaz contra todas as formas de pressão e de instrumentalização do mediador reside na aquisição de uma forte identidade profissional (ou cultural). O que pressupõe a solidificação de uma cultura profunda de mediação por meio do monitoramento da formação e da capacitação contínua, da análise de práticas e da participação na vida coletiva da atividade.

### ***3.12.6 Autonomia da vontade das partes***

Segundo o art. 2º, inciso II, do anexo III, do Manual de Ética dos Conciliadores e Mediadores Judiciais, por autonomia da vontade entende-se o respeito aos “[...] diferentes pontos de vista dos envolvidos, assegurando-lhes que cheguem a uma decisão voluntária e não coercitiva, com liberdade para tomar as próprias decisões durante ou ao

final do processo e de interrompê-lo a qualquer momento” (CNJ, 2013). Segundo o Código de Ética do CONIMA, ponto I: “A Mediação fundamenta-se na autonomia da vontade das partes, devendo o Mediador centrar sua atuação nesta premissa.” (CONIMA, 2011).

A mediação devolve aos sujeitos a possibilidade de escolha e o protagonismo sob suas decisões. Isso tem muito a ver com a não verticalidade acima pontuada. Uma vez que o mediador é um não poder e que funciona apenas como elemento de facilitação do diálogo, os mediados têm de se responsabilizar por suas condutas e construir o espaço de diálogo que anseiam.

A mediação cultiva a crença, por vezes excessivamente otimista, de que os indivíduos, independentemente de suas características sociais, culturais e psicológicas podem comunicar-se entre si, desde que se garanta uma possibilidade formal de fazê-lo. Isso refletiria as formas democráticas de organização social (FAGET, 2010, p. 90). Isso porque considerar o indivíduo como o joguete de múltiplos determinismos seria diminuir sua parcela de responsabilidade nos atos que ele comete e nos compromissos que assume. A mediação glorifica a capacidade das pessoas de exercerem a escolha e de usarem uma palavra que lhes seja própria.

É importante atentar para o fato de que os sujeitos mediados podem ter diferentes graus de autonomia. E ao mediador cabe zelar para que essa diferença não faça da mediação um instrumento de subjugação de alguns atores. No limite, a mediação deve ser interrompida ou não iniciada. No entanto, é possível que o mediador, através de suas competências, principalmente pelo exercício de sua imparcialidade ativa, favoreça o processo de empoderamento dos sujeitos.

A ideia de empoderamento traduz um postulado de competência segundo o qual todo ser humano pode, a qualquer momento, progredir e transformar-se, melhorando suas capacidades de escuta, comunicação e compreensão. Competências essas projetadas tanto de maneira individual quanto de maneira coletiva (FAGET, 2010, p. 89).

Por fim, menciona-se que tanto a autonomia quanto o empoderamento aqui dispostos são componentes relacionais, isto é, calcados na alteridade, e que só são possíveis em virtude do reconhecimento do outro. O eu autônomo e responsável só existe porque em conexão com outros. Afinal, “Ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão” (FREIRE, 1968, p. 29)

### ***3.12.7 Decisão informada***

Segundo o art. 1º inciso II, do Anexo III, da Resolução 125, a decisão informada refere-se ao dever de manter o jurisdicionado plenamente informado quanto aos seus direitos e ao contexto fático no qual está inserido (CNJ, 2013).

Na prática, o princípio da decisão informada atribui ao mediador o dever de esclarecer aos mediados a possibilidade de aceitar, ou não, submeterem-se ao procedimento e de seguirem participando das sessões (TARTUCE, 2016, p. 195).

Quanto ao mérito das questões discutidas, o mediador não deve (uma vez que essa não é sua função), prestar assessoria jurídica, psicológica ou de qualquer natureza técnica aos mediados, até porque isso poderia comprometer sua imparcialidade. O que cabe ao mediador é alertar qualquer dos mediados “sobre a necessidade de uma assessoria em área profissional especializada quando perceber que esta é necessária e não está sendo buscada espontaneamente pela parte” (SOUZA, 2014, p. 47).





## **4 A MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS COLETIVOS FUNDIÁRIOS URBANOS: EM BUSCA DA CIDADE DEMOCRÁTICA**

### **4.1 O tratamento dos conflitos possessórios no Código de Processo Civil de 1973: individualismo e monismo**

O Código de Processo Civil promulgado em 1973, logo, sob a égide do Regime Militar, dispensou às possessórias coletivas o mesmo tratamento concedido aos conflitos possessórios individuais, ignorando-lhes as particularidades. Uma vez coletivizados, os conflitos possessórios eram tratados como “casos de polícia” (VIANA, 2014, p. 67). Nesse sentido:

As ações possessórias coletivas foram regidas como se fossem conflitos individuais, em detrimento dos interesses de todas as partes das relações processuais: para os autores, que alegam a legítima posse, restou a insegurança jurídica decorrente da incerteza do resultado de um processo mais complexo do que aqueles que discutem casos individuais; e para os réus, participantes de movimentos coletivos de ocupação, restou o temor (na maior das vezes concretizado) de terem sua integridade física violada pela ação violenta do Estado no cumprimento de mandados de reintegração de posse. (VIANA, 2014, p. 67)

O reducionismo processual engendrado ao tratar conflitos tipicamente coletivos como conflitos individuais deixa de apreender sua natureza real, enquadrando como verdade de todos o que é experiência só de alguns. O apagamento do matiz coletivo do conflito possessório resulta na negação de seus aspectos econômicos, políticos e sociais (FALCÃO, 1981, p. 8).

Nada obstante, o contorno coletivo dos conflitos possessórios é inegável e pungente. A ocupação coletiva de terras “é, em si mesma um ato de sujeito coletivo, portanto político e de ruptura com o subjetivismo individualizante do direito burguês” (BALDEZ, 2003, p. 90). O ato de ocupar passa sucessivamente por três etapas distintas, que convidam e assentam-se na prática coletiva: preparação, envolvendo ampla discussão acerca das dificuldades e encaminhamentos para o sucesso da luta; entrada na terra e permanência na terra. Portanto, uma vez elaboradas na prática da ação coletiva, as ocupações não se amoldam ao teor individualista, formal e monista proposto pela sistemática processual (BALDEZ, 2003).

A intervenção do judiciário, tal como anunciada no CPC/73, aninhava-se sob a confiança de pretensa abertura a todo e qualquer conflito, independentemente da classe e dos grupos sociais envolvidos, tudo em consonância com a crença em uma atuação politicamente neutra. Tal perspectiva fora desenhada a partir de uma concepção

contratualística das relações sociais. Tudo se passa como se as questões levadas à apreciação judicial pudessem ser padronizadas à forma de um contrato cujas principais características seriam: “partes iguais e individualizadas relacionadas por vínculos de coordenação detentoras de autonomia de vontade” (FALCÃO, 1981, p. 9).

O entendimento que situa o conflito enquanto contrapartida do contrato, e, portanto, produto de divergências entre indivíduos iguais pela própria natureza humana, capazes de atuar com livre determinação de vontades, remonta ao padrão liberal clássico, que, quando expresso a nível econômico, serve também para legitimar, no regime capitalista, a não intervenção do Estado, privilegiando o mercado em detrimento do Estado, a concorrência em detrimento do planejamento (FALCÃO, 1981).

A visão atomística do conflito é, justamente, oposta à ideia do conflito como constituinte e constituído das sociações humanas e como resposta ao dano fundamental que integra a desigualdade em uma comunidade de sujeitos que deveriam ser iguais. Mais ainda, que admite o conflito como o motor de um movimento de política que insere na partilha do sensível partes até então sem lugar, tensionando, assim, um rearranjo conjuntural.

Diante dessas considerações, é de se ver que a realidade imposta pelos conflitos fundiários coletivos revelou-se demasiada para um judiciário que não estava preparado para lidar com conflitos que tratavam a) de partes desiguais e não individualizadas, afinal, de um lado, pode-se situar um segmento da coletividade e, de outro, uma grande organização pública ou privada; b) partes com graus diferenciados de autonomia de vontades; c) partes relacionadas por vínculo de subordinação econômica, política ou ambas (FALCÃO, 1981).

Ora, a igualdade entre os sujeitos do conflito pressupõe que as relações entre eles sejam de coordenação, isso é, que uns não subjuguem os outros, sejam independentes entre si e, desdobra-se em diversos aspectos, como partes conscientes e concordes com seus direitos legais e meios processuais para exercê-los; partes com alternativas de comportamento antes, durante e depois da ação judicial; e, finalmente, partes com idênticas possibilidades de suportar os custos financeiros, políticos e sociais da ação judicial.

A realidade demonstra que existem sujeitos processuais que estão em diferentes posições em relação aos direitos e à possibilidade de reivindicá-los. O isolamento dos conflitos também é faticamente pouco razoável em uma sociedade cuja complexidade das relações sociais intensifica as redes de interdependência econômica e sociais. O

formalismo estrito é míope e covarde porque favorece o obscurecimento e enviezamento das condições empíricas da realidade, tornando os ideais da liberdade e da igualdade meros legitimadores.

#### **4.2 O processo e os outros processos: como se tratavam os conflitos coletivos fundiários urbanos em Belo Horizonte e região metropolitana antes do CPC/2015<sup>66</sup>**

Em pesquisa sócio jurídica publicada no ano de 1984, Joaquim de Arruda Falcão analisa e descreve conflitos fundiários coletivos urbanos, surgidos em virtude de “invasões” (*sic*)<sup>67</sup> de terra na Grande Recife, no final da década de 1960 e ao longo dos anos 1970. Muito embora algumas situações tenham se principiado ainda sob a égide do CPC de 1939, a análise se dá desde a sistemática do CPC de 1973.

Uma das conclusões preliminares do mencionado estudo foi o de que o Estado e o processo judicial padrão não atuaram com unicidade. Desde aquela época, movimentos à margem do formal faziam-se implicados na articulação das controvérsias.

O equacionamento dos conflitos foi obtido através de basicamente dois tipos de processos que distinguimos para fins analíticos: a negociação e ação judicial. Não são, evidentemente, processos distintos e excludentes. [...] a simples possibilidade de a negociação se transformar em ação judicial funciona como uma ‘ameaça de violência possível’, manipulável pelas partes. Do mesmo modo que durante a ação judicial, a negociação parajudicial funciona como uma ‘possível saída consensual’. (FALCÃO, 1984, p. 87)

Ou seja, os conflitos foram tratados tanto pela aplicação da ordem legal, quanto por normas e conceitos não legais. E, naqueles casos, em que houve o afastamento da ordem legal, isso se deu não pela ineficiência do judiciário, mas muito especialmente por um acordo consensual entre os envolvidos, de modo que o “abandono do judiciário” não foi total.

A convivência potencialmente contraditória entre as ordens de regulação demonstra que, muito embora não previstas no CPC de 1973, formas de gestão do conflito que não a solução adjudicada existiram, desafiando o prolatado paradigma do monismo e formalismo judiciário. Formas essas que foram (e são) fundamentais no processo de resistência e visibilidade dos movimentos sociais e das pautas por eles reivindicadas, muito especialmente a efetivação do direito à moradia.

---

<sup>66</sup> Tomou-se como referência para recorte o ano de 2008 que foi quando começou a ser estruturada uma Política nacional de mediação de conflitos urbanos em âmbito nacional.

<sup>67</sup> Ver nota 38.

A conclusão pelo pluralismo jurídico e as formas informais de composição dos conflitos revelam que o direito estatal é uma das formas jurídicas que podem existir na sociedade. Por mais forte, ampla e totalizadora que possa ser a regulamentação jurídica proveniente do Estado, ainda assim, insuficiente para invisibilizar a regulamentação vinda de outros grupos sociais não estatais (WOLKMER, 2001, p. 286)

Em Belo Horizonte e na região metropolitana, casos como o do conflito fundiário da Ocupação Dandara<sup>68</sup> e da Ocupação Guarani Kaiowá<sup>69</sup> exemplificam as

---

<sup>68</sup> A Ocupação Dandara surgiu no dia 9 de abril de 2009, quando cerca de 150 famílias sem casa, organizadas pelas Brigadas Populares, pelo Fórum de Moradia do Barreiro e pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, ocuparam um terreno localizado no bairro Céu Azul, em Belo Horizonte (BLOG OCUPAÇÃO DANDARA, 2009). À parte toda a questão processual do caso, interessa-nos, sobretudo, destacar uma tentativa de mediação de iniciativa do próprio TJMG, realizada em 17 de Abril de 2012. A reunião contou com a presença dos desembargadores, membros da Secretaria de Defesa Social, deputados, membros do Ministério Público, defensores públicos, de membro da Comissão Pastoral da Terra, de advogado popular representante da Comunidade e mediadoras de conflitos e servidoras do TJMG. Mesmo sob a égide do CPC /1973, mesmo que não houvesse em 2012 uma regulamentação específica sobre a mediação de conflitos coletivos fundiários urbanos, é de se notar que a dimensão do conflito e seus múltiplos aspectos conduziram a questão a um novo horizonte de composição. Esta pesquisadora teve a oportunidade de entrevistar uma das mediadoras do TJMG que esteve em Dandara no ano de 2012. Em conversa anterior à gravação da entrevista, a mediadora relatou que a possibilidade de mediar um conflito como aquele, à época, ainda era muito nova e ela não sabia muito bem como lidar com o problema. E, ainda hoje, a questão continua envolta em muitas dúvidas e em muitos questionamentos. Segundo a Mediadora do TJMG (2017): “[...]os conflitos coletivos pela terra envolvendo ocupações urbanas por moradia, é um déficit habitacional. **É uma lide sociológica, que em uma abordagem deste conflito, as pessoas levam em consideração apenas a lide processual, quem tem o direito à ocupação daquela terra e isso não vai solucionar o conflito.** Mas às vezes o processo vai trazer uma solução que não é uma solução conceitual. [...]. É uma questão que não pode ser pautada somente em uma discussão do Direito. [...] **A meu ver, existe ainda muito incipiente o entendimento de que ele tem que ir além de um contexto processual.** Tanto que, por exemplo, eu estou dando um curso para uma equipe que trabalha basicamente com esse conflito na Secretaria de Direitos Humanos. Eles estão entendendo que **se a gente não abordar a lide sociológica, se não abordar isso nessa discussão, os conflitos vão perpetuar**”. [1:56] (MEDIADORA TJMG, 2018) (grifo nosso).

<sup>69</sup> No dia 09 de março de 2013, cerca de 100 famílias sem casa acompanhadas de membros das Brigadas Populares e apoiadores ocuparam uma área localizada no Bairro Ressaca, em Contagem, região metropolitana de Belo Horizonte/MG, iniciando assim a Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá (BITTENCOURT, 2017; LORENÇO, 2016). No dia 11 de março de 2013, foi ajuizada a Ação de Reintegração de Posse nº 007913017161-8 de autoria de *Muschioni Empreendimentos LTDA*. Na ação de autoria de *Muschioni Empreendimentos LTDA*, o juiz da 5ª Vara Cível de Contagem- MG indeferiu a liminar de reintegração de posse. A autora agravou da decisão e o recurso foi encaminhado para a 9ª Câmara Cível do TJMG. O Relator reconsiderou sua própria decisão e suspendeu a reintegração. No julgamento Colegiado, entretanto, a reintegração de posse foi, novamente, admitida. Hoje, essa decisão continua em validade, mas a ordem não foi cumprida e negociações prosseguem dentro e fora dos autos. Já sob a égide do CPC/15, à data de 16 de abril de 2016, a DPE dos Direitos Humanos, ingressou com petição em que, entre outros pontos, defendia que as partes deveriam buscar uma solução consensual para o conflito pela designação de uma sessão de mediação. Afirma-se, inclusive, a prerrogativa institucional da DPE de tentar resolver o conflito de litígio extrajudicialmente, buscando resoluções consensuais dos conflitos. Apontava-se que o conflito deveria ser encaminhado ao CEJUS SOCIAL caso não fosse resolvido em audiência de conciliação. O Ministério Público opinou pela continuidade do feito e assentiu com a realização da “audiência de mediação do novo CPC”. Em despacho datado de 02 de junho de 2016, o magistrado da 5ª Vara Cível de Contagem, indeferiu o pedido de audiência, uma vez que o mesmo deveria ser “ser realizado junto ao Tribunal de Justiça, responsável pelas questões relacionadas à medida liminar de reintegração de posse”. O caso da Ocupação Guarani Kaiowá é interessante porque atravessado pelos dois Códigos de Processo: o de 1973 e o de 2015. E, mesmo assim, o padrão que Falcão (1984)

conclusões a que Falcão chegou em 1984. As estratégias de tratamento consensual convivem com a possibilidade de solução adjudicada, mesmo antes de que qualquer lei viesse a determinar isso.

### **4.3 A mediação surge no horizonte: o histórico da mediação de conflitos coletivos fundiários urbanos**

#### **4.3.1 Eliana Silva 1 - Mais um caso de muitas faces**

No dia 11 de maio de 2012, a notícia de (mais) uma desocupação violenta mobilizou as redes sociais e a mídia de modo geral. As imagens que circulavam eram fortes: fogo, fumaça, pessoas assustadas, barracas destruídas, policiais armados, idosos e crianças desamparadas, pneus queimados. Ocupantes, militantes, defensores públicos, advogadas populares, policiais e o proprietário, cada um tem sua própria narrativa sobre aquele dia.

No dia 11 de maio de 2012, aconteceu o despejo da ocupação Eliana Silva 1, localizada no bairro Santa Rita, região do Barreiro, em Belo Horizonte (MG). Desde o dia 21 de Abril de 2012, cerca de 350 famílias ligadas ao Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) ocupavam o terreno que, segundo contam, estava abandonado (BITTENCOURT, 2016; LOURENÇO, 2016; COMUNIDADE..., 2014).

Cerca de 400 policiais militares do 41º Batalhão, Grupamento de Ações Táticas Especiais (Gate) e do Batalhão de Choque participaram da ação e contaram com auxílio de cães, gás lacrimogêneo e armas. Uma unidade móvel do SAMU esteve de prontidão do lado de fora da ocupação para o caso de necessidade. Um helicóptero da PM sobrevoou a área todo o tempo<sup>70</sup>.

O despejo ocorreu em razão da liminar deferida pela juíza da 6ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal de Belo Horizonte, Minas Gerais. O município de Belo Horizonte reivindicou-se legítimo proprietário e possuidor do terreno, que estaria localizado em uma área de proteção ambiental, e ingressou com uma ação de

---

percebeu, ou seja, a convivência entre estratégias negociais e adjudicadas, se manteve. A mudança na lei, muito recente, admite-se, não foi capaz de impulsionar postura processual diversa da que normalmente é observada.

<sup>70</sup> Com informações coletadas a partir de notícias dos jornais: Estado de Minas (cf: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2016/09/18/interna\\_gerais,805256/batalhao-de-choque-retira-familias-de-terreno-com-bombas-e-tiros-de-bo.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2016/09/18/interna_gerais,805256/batalhao-de-choque-retira-familias-de-terreno-com-bombas-e-tiros-de-bo.shtml)>); O TEMPO (cf: <<https://www.otempo.com.br/cidades/fam%C3%ADlias-da-ocupa%C3%A7%C3%A3o-eliana-silva-deixam-terreno-ap%C3%B3s-21-dias-de-invas%C3%A3o-1.423482>>) e também do blog Eliana Silva (Cf: < <http://ocupacaoeliansilva.blogspot.com/2012/>>) e da página Diálogos na Comunidade Eliana Silva (Cf: < <https://dialogoseliansilva.wordpress.com/>>). Acesso em 18 abril de 2018

reintegração de posse. Os ocupantes, todavia, contestaram o município afirmando que o terreno seria “terra devoluta”.

No penúltimo parágrafo da ordem de reintegração, a juíza registrava a importância do respeito aos direitos humanos na ação. A PM afirma que tudo ocorreu de forma pacífica. Os ocupantes e seus defensores não concordam: reclamam a não instituição da Comissão prévia de negociação, a ausência de ampla divulgação da ordem de despejo e de um planejamento para efetivação do mandato judicial.

Sem alternativa à moradia, as famílias moradoras resistiram. Houve confronto. Houve feridos. Os cerca de 80 (oitenta) barracos já erguidos foram destruídos. A comunidade foi cercada: ninguém entrava, ninguém saía. Os moradores informaram que os seus pertences foram jogados alvedrio em um caminhão. O serviço de Limpeza Urbana (SLU) da prefeitura de Belo Horizonte ajudou no processo de desocupação da área.

Sem ter para onde ir, muitas famílias se mantiveram organizadas e no dia 22 de agosto de 2012, com o apoio do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), ocuparam um novo terreno, localizado a aproximadamente 1km do local original e formaram a Ocupação “Eliana Silva 2”.

A narrativa de Eliana Silva 1 é mais uma dentre muitas que evidenciam a disfunção da solução adjudicada aplicada às questões fundiárias. A repetição de tantas Elianas Silva, Pinheirinhos, Manueis Aleixo, Marias Guerreiras, Marias Vitória são, segundo Jacques Távora (2015), indicativo preciso de que as tradicionais respostas violentas não são adequadas. Assim é que, “quando a árvore do direito dá maus frutos”, renovadas soluções são requeridas, sob pena do direito converter-se em um sistema injusto e apartado de sua função social.

A insuficiência da solução adjudicada nos conflitos coletivos possessórios urbanos, demonstra que a gestão dos mesmos reclama por respostas mais consentâneas à realidade da organização (ou desorganização) fundiária das cidades brasileiras. Respostas que devem ensejar a efetivação de direitos e a construção de um ambiente urbano mais democrático e inclusivo.

Os despejados, apenas por terem sido despejados, não deixam de ser titulares do direito à moradia e, por isso, não raro, a cada remoção, uma nova ocupação (ROLNIK, 2018). Sem políticas habitacionais urbanas adequadas, a questão faz-se cíclica. Ainda no século XIX, Engels já havia identificado o problema: “a burguesia tem apenas um

método para resolver à sua maneira a questão da habitação – isto é, resolvê-la de tal forma que a solução produza a questão sempre de novo”. (ENGELS, 1994, p.76)

Em face deste contexto, a mediação foi percebida como uma possível forma de gestão dos conflitos fundiários coletivos. Neste sentido, um breve histórico pode ser elucidativo acerca de como propostas concernentes a novas formas de administração dos conflitos fundiários urbanos foram se concretizando.

Muito provavelmente foi a criação Ministério das Cidades no ano de 2003 que deu as primeiras linhas de concretude às discussões acerca dos conflitos coletivos fundiários urbanos. O órgão foi criado, como já mencionado *supra*, com o intuito de ocupar o vazio institucional existente desde a falência do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro do Saneamento na década de 1980. Pretendia-se substanciar o vácuo das discussões acerca da política urbana e do destino das cidades no âmbito do governo federal. Assim é que, já nos primórdios de sua criação, o órgão passou a receber encaminhamentos e propostas que versavam sobre a mediação de conflitos fundiários urbanos. Até então, tais reivindicações eram pautadas no âmbito do governo federal na Secretaria Especial de Direitos Humanos e no Ministério da Justiça.

Como primeira resposta às demandas que exigiam um novo tratamento aos conflitos fundiários urbanos acedeu, em 2005, a Resolução n. 31 do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) que criou um grupo no Comitê Técnico de Habitação, com a finalidade de mapear os conflitos relativos a deslocamentos e despejos no país e identificar as tipologias do problema. (CONCIDADES, 2007, p. 1).

No ano seguinte, a Resolução Administrativa n. 01/ 2006, do ConCidades, criou o Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos, e estabeleceu, dentre outros objetivos: o de subsidiar a construção de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação dos Conflitos Fundiários Urbanos; construir uma metodologia de mediação, mapeamento e identificação de tipologias dos casos de conflitos fundiários urbanos; 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 (CONCIDADES, 2007, p. 1-2).

Os esforços do Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos (adiante referido por “GT”) foram essenciais para robustecer a discussão acerca das tipologias e sistematizações dos conflitos pela terra urbana. Os entendimentos do GT caminharam no sentido de que a compreensão e tratamento desses litígios eram, primordialmente, uma questão social que extrapolaria, assim, a competência do Ministério das Cidades.

Neste sentido, foi aprovada no ConCidades em 06 de dezembro de 2006 a Resolução Recomendada nº 24, que determinava a criação de Comissão Interministerial para o desenvolvimento conjunto de ações na área de prevenção e solução de conflitos fundiários urbanos.

Tal comissão seria 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. Além disso, teria como convidados o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e o Ministério Público Federal. Esta Comissão, além de reforçar os objetivos do GT, teve também entre seus objetivos o encaminhamento às entidades e órgãos públicos dos três níveis da federação de solicitações de suspensão de reintegração de posse.

Na expectativa de arrematar elementos para a preparação de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos fundiários, realizou-se, entre os dias 6 e 8 de agosto de 2007, na cidade de Salvador, na Bahia, o Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Esperava-se que a construção da Política se desse de forma participativa, congregando representantes dos poderes judiciário e legislativo, órgãos governamentais e sociedade civil organizada. Naquela ocasião, também foram discutidas formas e tipologias de conflitos fundiários urbanos.

O Seminário Nacional, além de contribuir com uma proposta preliminar de Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários, foi de basilar importância ao especificar dois pontos a serem observados nas 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 à 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.

A 3ª Conferência das Cidades, ocorrida em novembro de 2007, reforçou a necessidade de ser elaborada a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos pelo ConCidades. Os seguintes princípios foram estabelecidos como orientadores da Política Nacional. 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;



b) a participação social nos processos de negociação de soluções pacíficas para situações de conflitos;

Em 2009, realizou-se o Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos, cujo objetivo era “a elaboração de estudos e medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos, bem como o reforço à efetividade dos processos judiciais e a prevenção de novos conflitos” (CNJ, 2009).

Na abertura do referido evento, o Ministro Gilmar Mendes (à época presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça), enfatizou que uma guinada na lida dos conflitos coletivos fundiários era não só necessária como urgente. O ministro reconheceu que o modelo processual adotado era insuficiente e, portanto, ineficaz no conserto das questões fundiárias, posto que a relação do Brasil com a distribuição de terras demonstra-se injusta e segregacionista desde os tempos da colonização. São palavras do Ministro naquela ocasião:

Na realidade, o que se almeja, em última instância, é uma resposta efetiva à demanda da própria sociedade, diuturnamente confrontada por quadros de desordem urbana e agrária em cuja raiz entremeiam-se desde antológicos conflitos coletivos pela posse da terra até discutíveis desapropriações; desde o mais aviltador trabalho degradante e/ou escravo até o pouco respeitado direito à moradia, problema grandemente agravado com o crescimento desordenado das cidades. (MENDES, 2009, p. 2).

Ainda em 2009, em 8 de dezembro, foi aprovada a Resolução Recomendada n. 87 do ConCidades a qual “Recomenda a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos”. Em seu artigo 3º, este documento traz a definição de conceitos importantes como “conflitos fundiários urbanos”, “prevenção de conflitos fundiários urbanos” e “mediação de conflitos fundiários urbanos”. Ademais, a normativa exerce papel essencial na medida em que reconhece o caráter coletivo imbricado nos conflitos possessórios urbanos.

Também relevante no delineamento da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários urbanos foi a edição do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), publicizado através do Decreto n. 7.037/2009. O documento, em seu eixo Orientador “Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência”, previa ações que buscavam garantir o respeito aos direitos humanos nas ações do estado brasileiro. A diretriz 17 do referido Eixo estabelece como parâmetro de atuação a “Promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos”. Mais adiante, o objetivo estratégico III, atinente à “utilização de modelos alternativos de solução de conflitos”, repercute enquanto ação

programática: “Fomentar iniciativas de mediação e conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização”. Na mesma toada, o objetivo estratégico VI: “Acesso à Justiça no campo e na cidade”, aduz como “ações programáticas”: a) Assegurar a criação de marco legal para a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, garantindo o devido processo legal e a função social da propriedade; b) Propor projeto de lei voltado a regulamentar o cumprimento de mandados de reintegração de posse ou correlatos, garantindo a observância do respeito aos Direitos Humanos; c) Promover o diálogo com o Poder Judiciário para a elaboração de procedimento para o enfrentamento de casos de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais; d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos (BRASIL, 2009)

O PNDH-3 foi objeto de crítica por diferentes setores da sociedade e as reações ao seu conteúdo não tardaram. Já em fevereiro de 2010 (ou seja, menos de dois meses após a aprovação da diretiva), o deputado federal Carlos Mendes Thame (PSDB/SP) apresentou quatro projetos de decreto legislativo que pretendiam tornar inválidos alguns dispositivos do plano.

Dentre tais projetos, destaca-se o Projeto de Decreto Legislativo n. 2399/2010, que questiona a ação programática ‘d’ do Objetivo estratégico VI - Acesso à justiça no campo e na cidade<sup>71</sup>. Aduz o deputado Thame na exposição de motivos de seu Projeto:

O dispositivo do PNDH-3 do Presidente Lula, cuja eficácia deve ser suspensa, afronta os princípios constitucionais de independência do Poder Judiciário e do amplo poder de cautela assegurada ao julgador, que se encontram vinculados ao princípio do juiz natural, na sistemática jurisdicional brasileira. A simples concepção de instaurar-se, como estágio preliminar para a solução de demandas e conflitos agrários e urbanos, a mediação obrigatória, constitui-se em ato emasculatório do Poder Judiciário.[...] “O enunciado é muito claro em seus objetivos: institucionalizar a mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, denotando claramente o propósito de subverter a ordem

---

<sup>71</sup> Eis a redação original do dispositivo: “Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos

jurídica e seus princípios basilares, inclusive com grave prejuízo à celeridade processual e para a pacificação da conflituosidade social.<sup>72</sup>

Em contrapartida, outros grupos saíram em defesa do PNDH-3. Caso, por exemplo, da Associação dos Juízes para a Democracia (AJD). À época das discussões, o presidente da (AJD), o juiz Luiz Fernando Barros Vidal, disse não concordar com as censuras feitas às propostas do plano: “Invocaram uma autonomia e independência do poder judiciário, na verdade, para justificar um comportamento reacionário. Não há nada de inconstitucional em você sugerir ao juiz que faça audiência<sup>73</sup>”.

Em reação às críticas ao PNDH-3, entidades e militantes dos direitos humanos elaboraram a chamada Carta de Belo Horizonte, em que manifestavam apoio integral ao III Programa Nacional de Direitos Humanos/PNDH3. Sobre a questão específica dos conflitos fundiários o ponto 2 do documento elucida:

[...] o programa propõe tratamentos acautelatórios e procedimentos especiais no que se refere à judicialização dos conflitos pela posse da terra, com vistas à prevenção contra a violência nas reintegrações de posse. É dever da Justiça agir com prudência propondo a mediação e a negociação entre as partes antes das ordens de despejo. Além da presença obrigatória do juiz ou do Ministério Público, este em todas as fases processuais de litígios envolvendo a posse da terra – o que o PNDH1(1996) e o PNDH2 (2002) já continham –, o PNDH3 exige a intervenção de uma comissão representativa dos movimentos sociais antes de qualquer medida jurídica.

Em situações que envolvam um coletivo de famílias nas ações possessórias, urbanas ou rurais, nunca a justiça deverá determinar os despejos com liminar sem ouvir todos os interessados. Em vista da especulação imobiliária no espaço urbano, muitas vezes com o aval e a intervenção do próprio Estado, seja removendo comunidades pobres, seja salvaguardando os interesses das grandes construtoras, o PNDH3 incorporou medidas em defesa do direito à cidade.

Neste sentido, há diretrizes e resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos que reforçam o instituto da função social da propriedade urbana e outras que prescrevem a implementação de importantes instrumentos de gestão democrática da cidade. O direito à cidade deve ser assegurado como dimensão básica de cidadania, constitui elemento fundante dos direitos humanos. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2010)

As críticas pesaram mais que as notas de apoio e o PNDH-3 foi revisado por meio da edição do Decreto Federal n. 7.177, de maio de 2010. Diante das alterações

---

<sup>72</sup> A íntegra da justificativa do projeto de lei pode ser consultada em : <[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D515B0B8317CE71377ADF05F5D0BA54F.proposicoesWeb1?codteor=733427&filename=Tramitacao-PDC+2399/2010](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D515B0B8317CE71377ADF05F5D0BA54F.proposicoesWeb1?codteor=733427&filename=Tramitacao-PDC+2399/2010)> Acesso em 02 novembro 2015.

<sup>73</sup> A fala do Juiz Luiz Vidal foi em entrevista à repórter Raquel Júnia a data de 18 de junho de 2010. A reportagem completa pode ser conferida em: <<http://www.epsvj.fiocruz.br/index.php?Area=Noticia&Destques=0&Num=398>> Acesso em 02 novembro 2015.

realizadas, foi retirada do Plano a sugestão da mediação como ato inicial prévio à concessão de medidas liminares e a prioridade de realização de audiência pública com a presença dos diferentes atores.

A despeito de resistências por meio da portaria interministerial nº 17, de 27 de junho de 2014 foi instituída a Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos - CIMCFUrb, com objetivo de construir soluções pacíficas para conflitos urbanos no âmbito federal.

A proposta sofreu forte resistência por parte de setores conservadores da sociedade, como a Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária (CNA) e a bancada ruralista (grupo de parlamentares que defende o interesse dos grandes proprietários de terra) do Congresso Nacional<sup>74</sup>.

O Projeto de Novo Código de Processo Civil foi alcançado pela temática da mediação de conflitos fundiários coletivos no ano de 2011, através de uma emenda apresentada pelo deputado Padre João (PT/MG). Na justificativa para a emenda, o deputado assim aduz:

Os litígios coletivos pela posse de áreas urbanas e rurais não se submetem à lógica da controvérsia bilateral para qual foi concebida a tutela possessória em tempos longínquos [...]. A hipótese de litígios coletivos pela posse ou propriedade de imóvel urbano ou rural abarca grupos sociais vulneráveis ou de baixa renda, envolvendo parte multitudinária e hipossuficiente, cuja informalidade na posse não representa opção, mas falta de possibilidade de escolha [...].

A obrigatoriedade de realização de audiência de justificação prévia ou de tentativa de conciliação visa a assegurar o contraditório e a ampla defesa (CRFB, artigo 5º, inciso LV), além de proteger a integridade física dos envolvidos, de preservar bens e benfeitorias construídas na área e de possibilitar a solução pacífica das controvérsias. A mediação é fundamental para a análise das consequências e dos impactos dos despejos sobre a população afetada e a comunidade do entorno, como forma de auxiliar no desenho das soluções alternativas.

---

<sup>74</sup> As políticas que visavam instituir a mediação no âmbito do poder Judiciário foram recebidas como formas de “driblar a lei”. O editorial do Estadão, publicado em março de 2014, exemplifica a reação por parte de certos setores da sociedade: “A opinião de Carvalho e de Caetano respaldou-se em estudos das organizações não governamentais Instituto Pólis e Terra de Direitos, ambas dedicadas a cobrar a regularização de territórios que, em sua visão, pertencem a índios e quilombolas. Em tais pesquisas, encomendadas pelo Ministério da Justiça, a retórica é poética- um dos relatórios diz que o objetivo é “construir um caminho dialógico para a democratização da justiça”-, mas na prática, **o palavratório a respeito de “mediação” significa criar barreiras de driblar o Judiciário** para favorecer os “povos tradicionais”[...]A confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) não demorou a se manifestar a respeito do absurdo. Dizendo-se ‘perplexa’, **a entidade expressou especial preocupação com ‘a defesa, por autoridades, da submissão de conflitos de enorme complexidade a mediadores ideologicamente comprometidos, em substituição a magistrados imparciais**, protegidos por garantias constitucionais e selecionados com impessoalidade, por meio de rigorosos concursos públicos”. Drible no Judiciário. **Estadão**, São Paulo, 03 de março de 2014. Opinião. Disponível em < <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,drible-no-judiciario-imp-,1136735>>. Acesso em: 01 nov 2015. (grifo nosso)

Incorporada ao PL, a emenda 323 passou a constar como o artigo 579<sup>75</sup> daquele e previa a faculdade do juiz designar uma sessão de mediação antes da concessão da liminar de reintegração. Muitas críticas foram tecidas à proposta. Para Machado (2013), em artigo no CONJUR:

A previsão do inciso I, do artigo 579, da última versão do Projeto de CPC, **vai fomentar a multiplicação das invasões coletivas de imóveis no Brasil**, pela simples circunstância de que estabelecida a faculdade de o juiz designar audiência de mediação antes da concessão da liminar, **enorme será a tentação imposta ao magistrado de, em qualquer caso, sempre optar pela designação da audiência**. Num conflito que desde o início se apresente aos olhos do julgador como coletivo, muito dificilmente desejará o juiz ficar com toda a responsabilidade para decretar imediatamente a reintegração de posse. **Não é ao juiz que se deve dar a opção de designar ou não tal audiência. É a lei que deve ordenar ao magistrado a imediata reintegração (sem qualquer opção) para que se possa cumprir o desiderato jurídico** de reequilíbrio das relações possessórias. Não podemos consentir em submeter nossos juízes à pressão psicológica de marcar audiência de mediação para fugir à responsabilidade de decidir sozinho um tema tão sensível da realidade brasileira. (grifo nosso)

Mas houve quem se erigisse a favor da emenda. Foi o caso da Associação dos Juízes para a Democracia (2013)

[...] patente que um conflito dessa espécie não pode receber tratamento legislativo idêntico a de um conflito de natureza individual. [...] Um ato singelo como a audiência preliminar poderá fomentar soluções amigáveis de conflitos eminentemente complexos, eximindo as partes de todos os inconvenientes acima mencionados. A insegurança jurídica poderá converter-se na certeza de efetivação de um direito e o medo da violência oficial poderá converter-se na confiança sobre um Estado que, tal como se espera na democracia, dialoga com todos os extratos sociais.[...] Por outro lado, nenhuma desvantagem haverá para os litigantes. Uma mera conversa em sala de audiência, na presença de autoridade judicial, é inapta a gerar

---

75 “Art. 579. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbacão afirmado na petição inicial houver ocorrido: I – há menos de ano e dia, o juiz poderá, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, designar audiência de mediação, que observará o disposto nos §§ 2º a 4.º deste artigo; uma vez designada, a audiência deve realizar-se em até trinta dias, contados da data da propositura da ação; II – há mais de ano e dia, o juiz deverá, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, designar a audiência de mediação, que observará o disposto nos §§ 2º a 4.º deste artigo. § 1º Depois de concedida a liminar, se esta não for executada no prazo de um ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4.º deste artigo. § 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência; a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária da gratuidade de justiça. § 3º O juiz deverá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional. § 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal, e de Município onde se situe a área objeto do litígio serão intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse na causa e a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório. § 5º O juiz poderá requisitar à União, ao Estado ou ao Distrito Federal, e ao Município onde se situa a área em litígio, e aos seus órgãos da administração direta ou indireta, as informações de natureza fiscal, previdenciária, ambiental, fundiária, urbanística ou trabalhista que entender necessárias ao julgamento da causa. § 6º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio coletivo sobre propriedade de imóvel.”

qualquer violação de direito, ainda que a composição amigável revele-se, ao final, infrutífera. [...] **Por tudo isso, a obrigatoriedade de designação audiência preliminar em que se busque a conciliação em ações possessórias coletivas revela-se medida imprescindível para o alcance do *processo justo*, o princípio básico que informa todo o projeto do novo Código de Processo Civil.** (grifo nosso)

O relatório final do deputado Paulo Teixeira (PT/SP) foi favorável a Emenda que inseria a mediação obrigatória nos conflitos coletivos pela terra. O relatório foi aprovado no Plenário, mas ainda era passível de destaques dos deputados e de posteriores alterações pelos senadores.

Por fim, após muitos concertos e concessões, o legislador incluiu no Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/ 2015) a necessidade de designação de sessão de mediação, antes da apreciação do pedido liminar, quando se tratar de litígio coletivo pela posse de imóvel e quando o esbulho ou turbação tiver ocorrido há mais de um ano e um dia. Também, nos casos em que for concedida a liminar e esta não for executada no prazo de um ano e um dia a contar da data de distribuição, será designada a sessão de mediação.

Segue a redação do novo artigo:

Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

Esse foi um esforço histórico sobre como a mediação chegou ao Código de Processo Civil para tratar de conflitos fundiários coletivos. É interessante notar que se tratou de um caminho marcado por muitas tensões em que a atuação dos movimentos sociais e da população civil organizada foi de suma importância. Além disso, o próprio processo legislativo que levou à implementação do procedimento no dispositivo processual foi conflitivo.

Essas constatações podem conduzir a uma outra sorte de argumentos: o reconhecimento da mediação na lei integra um movimento político, e mesmo esse reconhecimento está longe de ser o ideal ou o estabilizador no que tange às demandas comunitárias. Sobre as limitações da institucionalidade e sobre seu processo de rearticulação, um dos entrevistados faz pontuações interessantes:

Pois é, eu acho que tem brechas nas instituições. **Eu acho que as instituições como um todo não estão preparadas ou abertas de fato para acolher as demandas das ocupações.** Dias atrás a gente estava em uma reunião com a Cemig Urbel [4:25] para conseguir colocar luz na Isidora. Foi uma pressão ali, teve que levar vários ônibus, teve que fazer uma pressão na hora da reunião, porque eles estavam se esquivando de colocar a luz ali, que é um

direito garantido das famílias. Então eu vejo que as instituições não estão de fato preparadas para lidar com os conflitos fundiários. **Aí o que é determinante é a luta que as comunidades são capazes de empreender. Por isso a importância da organização comunitária, dos movimentos sociais, da organização política interna das comunidades, porque quanto mais organizada estiver a comunidade para pleitear seus direitos perante as instituições, mais chance de êxito ela vai ter.** Então isso é uma regra da luta, o que a gente percebe é isso. Se não tem ninguém atuando no movimento, nenhuma rede de apoio, se o nível de organização é baixo, as instituições tendem a massacrar aquela comunidade, passar por cima, não atender os pleitos dessas comunidades. Agora, se pelo contrário, a comunidade 'tá' de **fato organizada, mobilizada, com capacidade de pressão política, aí a gente consegue aproveitar essas brechas do Estado, da instituição, e conquistar direitos a partir da luta.** (ADVOGADO POPULAR, INTEGRANTE MOVIMENTO SOCIAL 1, 2017) (grifo nosso).

A lida com os conflitos fundiários e, por assim dizer, a dinâmica das ocupações organizadas por moradia, instiga formas insurgentes do social. Formas heterogêneas, presentes tanto em manifestações organizadas de base quanto em práticas cotidianas. Formas essas que desordenam as agendas do Estado e pulverizam novos dispositivos de ação. Provocar o rearranjo do sensível desde suas margens, isto é, desde as lutas cotidianas a que o entrevistado se refere, impulsiona um refazimento das próprias identidades e mesmo das formas de regulação social (HOLSTON, 1996).

Os avanços legislativos situam-se a meio caminho de processos de contração e erosão. Isso porque há um movimento quase simétrico através do qual pautas de um grupo subalternizado ganham eco, formas de segregação e violência também se impõem. E, nesse interstício, lugares e identidades de insurgência perturbam e remodelam as instituições. É a fissura na polícia promovida pelos movimentos da política, segundo acepção de Rancière.

A cidade e suas urgências não são apenas o plano de fundo dos processos de insurgência e disrupção, mas também e, principalmente, o objeto dos mesmos. Pensar sobre como formas outras de lidar com os conflitos urbanos vocaciona a política tem um trabalho especial de reconfiguração do próprio espaço, manifestando o dissenso que é nele operante e constitutivo (RANCIÈRE, 1996).

Por fim, é importante esclarecer que a mediação de que trata o Código no artigo 565 é uma mediação judicial. No capítulo seguinte, alguns comentários serão tecidos sobre a efetivação (ou não) da mediação judicial em conflitos de Belo Horizonte; também sobre iniciativas de tratamento adequado desses conflitos fora da esfera judicial.

#### **4.4 A mediação de conflitos possessórios coletivos segundo o art. 565 do Novo Código de Processo Civil**

Em que pese o fato de o § 5º do artigo 565 fazer menção ao litígio sobre propriedade de imóvel, no presente trabalho optou-se pela análise, tão somente, das ações possessórias, mais precisamente, das ações de reintegração de posse.

##### **4.4.1 Os atores**

O Código de Processo Civil promulgado em 2015 avançou ao favorecer diferenças processuais, embora tímidas, entre as ações possessórias individuais e as coletivas. Conforme já mencionado, o Código de 1973 esteve assentado sob égide individualista e liberal, o que prejudicava o reconhecimento dos sujeitos de ação coletivos.

O tímido avanço está em muito relacionado ao reconhecimento das diferenças entre os atores em litígios. O artigo 554, § 1º, do dispositivo processual, trata da primeira dessas diferenças, ao estabelecer que, no caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, será feita a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais. Nesse caso, ainda, será determinada a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, intimar-se-á a Defensoria Pública. Sobre esse artigo a doutrina tece a discussão se a hipótese do artigo 554, § 1º configuraria **litisconsórcio ou ação coletiva passiva** (ROQUE; CARDOSO, 2017). Essa discussão, apesar de muito importante, não é o alvo dos questionamentos nesse estudo.

A segunda diferença, no entanto, é, justamente, o objeto dessa pesquisa. Trata-se da necessidade de designação da sessão de mediação no caso de litígio coletivo pela posse de imóvel. É importante pontuar que o legislador não se prestou a elucidar o que entendia por litígio coletivo, então como esclarecido no capítulo 1, o conceito adotado como diretriz nessa pesquisa será o da Resolução Recomendada nº 87 do ConCidades.

Diz-se que as diferenças processuais são tímidas porque não são consideradas abrangentes o suficiente para lidar com a complexidade dos conflitos fundiários coletivos urbanos. Mais que uma pluralidade de pessoas, esses conflitos tangenciam aspectos pluriformes que encontram ecos em variadas questões sociais, econômicas e políticas. Tais aspectos se fazem ainda mais marcantes quando se traça no horizonte de composição desses litígios a efetivação do direito à moradia.



Os conflitos coletivos fundiários urbanos e sua correlata problemática, a efetivação do direito à moradia, requerem a consideração de fatores que, além de múltiplos, estão interconectados. Afinal, “a política urbana (por exemplo, a política habitacional), segregada, quer da política fundiária, quer da política de emprego, não pode deixar de fracassar”. (SANTOS, 1994, p. 60). Ao fim e ao cabo, teorizar sobre quem são os atores implicados em conflitos dessa natureza, também diz respeito às formas de gestão da cidade e de apreciação de cada um dos referidos aspectos.

#### *4.4.1.1 Uma crítica*

Uma ponderação crítica é prudente ao nomear os sujeitos que tomam parte na mediação. Muito embora o Código se refira a “partes”, “autor” e “réu”, no ambiente de mediação é tanto preferível que se refira a estes como atores, mediandos ou expressão que o equivalha. Isso porque as palavras “parte”, “réu” e “autor” remetem, necessariamente, à lógica de um processo judicial tradicional. Pela mesma razão, deve-se evitar o uso da palavra “audiência”, sendo preferível a esta “encontro” ou “sessão”, por exemplo.

O processo estreado sobre premissa adversarial corrobora com a insuficiente percepção que reduz o conflito à lide. Sob o viés jurídico, o conflito, muitas das vezes, adquire contornos tão somente negativos. Os juízes decidem pelas partes, à luz das pretensões formuladas, e ignoram as intenções dos anunciantes. Tudo se passa como se o conflito fosse uma controvérsia meramente patrimonial ou de direito.

Logo, uma vez que a mediação se alça a uma dimensão mais profunda sobre o conflito e suas repercussões e mesmo pretende que os atores que nela se envolvam sejam capazes de reconhecer essa dimensão, é adequado que os termos utilizados sejam adaptados a essa proposta de regulação social.

Ainda sobre os termos utilizados pelo artigo, sublinha-se a palavra “intimar”. A bem da verdade, uma vez que o procedimento de mediação é voluntário, isso é, só se processa com a anuência das partes envolvidas, a intimação é para que as partes compareçam e conheçam a mediação, não para que efetivamente, se façam mediandas.

Sobre o grande mérito da mediação, uma das entrevistadas ponderou algo que muito tem a ver com os atores que nela tomam parte. O grande mérito da mediação é o encontro. Permite cor e rosto, coisas que o processo judicial em moldes tradicionais não tendem a permitir.

#### 4.4.1.2 A importância de se identificar os atores do conflito para uma mediação

A análise de uma situação de conflito tem profunda conexão com a análise dos sujeitos que nele estão implicados de maneira principal. De modo geral, pode parecer tarefa fácil determinar quem seriam tais sujeitos, vez que eles podem se aparentar os mais manifestos e palpáveis quanto possível. No entanto, a pretensa clarividência esconde armadilhas<sup>76</sup>. Pode haver atores essenciais para o conflito, porém obscurecidos, e pode haver atores considerados muito relevantes, quando na verdade não o são. Assim, a adequada constituição do quadro de sujeitos transcendentais e determinantes no processo de composição de um conflito é elemento crucial para a definição de estratégias de intervenção (SOLER, 2014, p. 59).

Segundo Soler (2014, p. 60), quando se perquire se um sujeito é, ou não, um ator em determinado conflito, duas questões se fazem muito importantes na investigação: (a) tem esse sujeito um ou vários interesses específicos naquilo que constitui o conflito? (b) podem os atos desse sujeito condicionar o resultado dessa situação de conflito? A resposta a essas questões permite destacar aquelas características dos sujeitos, que o autor considera definidoras para a condição de ator: a concorrência de um interesse específico envolvido no conflito e a capacidade do sujeito de condicionar o resultado<sup>77</sup>.

Além disso, é importante considerar que a possibilidade de existirem “terceiros”, sujeitos que orbitam em torno do conflito e, embora não sejam atores diretos, exercem influência determinante na questão, pode ser o caso de que os terceiros sejam tão ou mais importantes que os próprios atores na administração do conflito (SOLER, 2014).

Existem os terceiros que participam e os terceiros que intervêm. Os terceiros que participam são aqueles que, embora tenham um interesse específico em um conflito, não podem condicionar com suas ações o resultado do mesmo.

Os terceiros que intervêm, embora não tenham um interesse específico na estrutura do conflito, contam com a capacidade de o resultado do mesmo condicionar o

---

<sup>76</sup> Segundo Calvo (2014, p.60): “Por exemplo, em uma estrutura de formação como a legal, há uma forte tendência a considerar como um ator de um conflito um sujeito que tenha legitimidade ativa para iniciar o processo judicial. Nesse sentido, os sujeitos que são decisivos para a resolução geralmente são esquecidos, mesmo quando sofrem da competência normativa para iniciar o julgamento. Naturalmente, os problemas não se limitam a um quadro de treinamento específico, o amante em um divórcio, vítimas no conflito terrorista, parentes em um conflito entre um paciente e seu médico, consumidores em um conflito entre duas empresas, e assim por diante”. (tradução livre)

<sup>77</sup> No original: “(a) ¿tiene ese sujeto uno o varios intereses específicos que constituyen el conflicto?, (b) ¿pueden sus actos condicionar el resultado de esa situación de conflicto? Cada una de éstas destaca una característica para mí definitoria de la condición de actor: la concurrencia de un interés específico implicado en el conflicto y la capacidad del sujeto de condicionar el resultado.” (SOLER, 2014, p. 60)

resultado do mesmo. Como exemplos de terceiros que podem intervir, Soler cita o juiz, o mediador, o conciliador, o facilitador ou o árbitro.

### **OS AUTORES (atores na mediação)**

Em termos processuais, diz-se legitimado aquele que tem autorização para estar em juízo discutindo determinada situação jurídica (DIDIER, 2015, p. 288). No caso das ações possessórias, mais especificamente, das ações de reintegração e manutenção de posse, o legitimado ativo (legitimado a propor a ação) seria aquele que se afirma possuidor do bem. Não importando se detém ou, não, a condição de proprietário, já que a ação possessória não se funda no direito real do domínio, mas tão somente no fato jurídico “posse” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016).

### **OS RÉUS (atores na mediação)**

Do mesmo modo, no pólo passivo da demanda, deverá figurar aquele que se supõe haja infringido a posse alheia. A demanda, porém, poderá ser ajuizada contra terceiro, que embora não seja o esbulhador, recebeu a coisa sabendo ser produto de esbulho, nos termos do que prevê o art. 1.212 do CC (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016).

Tomando as lições de Cafrune (2010, p.203) e considerando criticamente as estruturas sócio territoriais urbanas, neste trabalho, admite-se, modo geral, o seguinte quadro constitutivo para os sujeitos mediandos:

[...]reconhece-se que os grupos sociais populares estarão presentes na maioria dos chamados conflitos fundiários urbanos, seja em razão de ocupação recente que mobilize o questionamento imediato, seja nos casos de ocupação tradicional que seja contestada em razão de fato novo gerado internamente na área ocupada (como a reivindicação por melhorias de infraestrutura) ou externamente a ela (como a decisão do poder público de construir uma rodovia cujo traçado a atinja).

Importante dizer que os conflitos têm uma estrutura dinâmica e nem sempre a proposta sugerida vai se concretizar. Aliás, num mesmo conflito, o quadro de sujeitos não é estático. Pode ser que sejam uns no início e, ao final, outros.

Para Cafrune (2010), grupos sociais economicamente vulneráveis estarão presentes na maioria desses conflitos, muito especialmente, naqueles estabelecidos em disputas possessórias, em que tenha promovido ocupação recente e, assim, mobilizado o questionamento imediato. No mesmo sentido, a Resolução Recomendada n.87 do Concidades (2013) menciona “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”.

Por sua vez, são também atores nesses conflitos o proprietário do imóvel ocupado, o qual dispõe de diversos meios jurídicos e políticos para confrontar a posse do imóvel. Este proprietário pode ser o poder público ou um particular.

### **Outros atores: terceiros**

Assumindo o caráter múltiplo dos conflitos coletivos, o CPC aduz que, para a “audiência” (I) de mediação, devem ser “intimados” o Ministério Público<sup>78</sup> e, se ela envolver interesses de beneficiário de assistência judiciária gratuita (no pólo ativo ou passivo), também da Defensoria Pública (art. 565, § 2º, do CPC). Além disso, poderão ser “intimados” para mediação os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana (conforme o caso) da União, do Estado ou do Distrito Federal ou do Município em que se situe a área em conflito, para que possam manifestar eventual interesse na causa ou para que possam se articular e colaborar na administração do conflito (art. 565, § 4º, do CPC).

Além disso, o próprio Poder Judiciário chamado a intervir através da ação possessória será um ator. Para mais, os exemplos são muitos, podem encabeçar a lista de atores a Administração Municipal, o Governo do Estado, a Polícia Militar, o Conselho Tutelar, a Câmara de Vereadores, a Assembleia Legislativa, os meios de comunicação, as organizações não governamentais, as associações de moradores, dentre outros.

#### ***4.4.2 O requisito temporal 1 ano e um dia (“posse velha”)***

Adentrar na disciplina temporal através da qual o CPC/15 franqueia a designação da sessão de mediação requer, anteriormente, uma breve explicação acerca do procedimento das ações possessórias. Conforme já repisado, o CPC/15 não inovou enormemente nessa seara, pelo que muito do regramento já exposto quando da explicitação das ações possessórias no CPC/73 é, ainda, pertinente.

Segundo o art. 558 do CPC/15, o procedimento de reintegração e manutenção de posse segue o rito especial aludido nos arts. 554 e seguintes, quando proposto dentro de

---

<sup>78</sup> O Ministério Público atuará neste processo como fiscal da ordem jurídica, pois se trata de litígio coletivo pela posse da terra (art. 176, III), independentemente de terem sido ou não identificados pessoalmente todos os ocupantes (providência relevante apenas para determinar se haverá ou não a citação por edital dos ocupantes não identificados, não comprometendo, porém, o caráter coletivo do litígio). Reforça tal conclusão a redação do art. 554, § 1º, o qual determina a simples “intimação” do Ministério Público (e não a sua citação). O *Parquet* não atuará no processo, portanto, como parte, nem como representante do grupo, mas apenas como fiscal da ordem jurídica.

ano e dia da turbação ou do esbulho afirmado na petição inicial; após este prazo, o procedimento continua sendo possessório, mas tramitará pelo rito comum. Daí, como no antigo CPC, depreende-se que as ações possessórias cindem-se entre aquelas que são acolhidas pelo rito especial – posto que intentadas dentro de ano e dia do suposto ato agressor da posse (ação de *força nova*) – e aquelas que não são acolhidas pelo rito especial, tramitando pelo rito comum – vez que somente foram ajuizadas após aquele tempo (ação de *força velha*) (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016).

Em resumo, a variar o momento em que a ação for ajuizada, as técnicas processuais pertinentes à tutela da posse também hão de variar. Basicamente, a diferença processual existente é a possibilidade de concessão de liminar nas ações possessórias que tramitam sob o procedimento especial.

A cognição sumária vincula-se à percepção da urgência e do perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, ou da evidência (demonstração processual) do direito pleiteado, ou de ambos, em conjunto (DIDIER, 2015, p. 447). A cognição sumária permite “juízos de probabilidade; conduz às decisões que ficam limitadas a afirmar o provável, que, por isso mesmo, são decisões provisórias”.

No caso das ações de manutenção e reintegração de posse, a liminar será concedida sempre que dois requisitos forem preenchidos no caso concreto: (i) demonstração de que o ato de agressão à posse deu-se há menos de ano e dia, e (ii) instrução da petição inicial que, em cognição sumária do juiz, permita uma compreensão de relativa precisão e evidência dos fatos aludidos e de que há probabilidade do autor ter direito à tutela jurisdicional (AMORIM, 2016, p. 990).

Pode ser que o juiz não fique suficientemente convencido das alegações do autor, hipótese em que poderá designar audiência prévia de justificação. Essa audiência, é importante dizer, será obrigatória antes da expedição de liminar de manutenção ou reintegração de posse contra pessoas de direito público (art. 562, par. único CPC / 2015) em virtude da presunção de legitimidade dos atos da administração.

A seguir, conforme previsto no art. 564 do CPC/15, independentemente da concessão da liminar, o autor promoverá, nos 5 (cinco) dias subsequentes, a citação do réu para que, querendo, conteste a ação no prazo de 15 (quinze) dias. Quando for ordenada a justificação prévia, o prazo para contestar será contado da intimação da decisão que deferir ou não a medida liminar.

Feitas essas breves considerações sobre o procedimento das possessórias, uma última pontuação é necessária. Ela vai orientar a análise do requisito temporal imposto pelo artigo 565 do CPC de 2015 para a designação da sessão de mediação.

É o seguinte: conforme já mencionado, a liminar nas ações possessórias tem conteúdo satisfativo<sup>79</sup>. Isso é, se concedida, antecipa a realização da tutela pretendida ao final do processo. Essa característica tem repercussões de direito, uma vez que assegura ao autor sua suposta posse e de fato, uma vez que implica em resultados definitivos no que tange o conflito social subjacente - que diz respeito, essencial, mas não unicamente, à moradia (MILANO, 2017).

Explica-se: deferida a reintegração e executado o mandado, ainda que posteriormente venha a se reconhecer a possibilidade de manutenção dos moradores despejados na área, o retorno do estado de coisas anterior à decisão se mostra inexecutável<sup>80</sup>. Para Milano (2017, p.11):

A eliminação do local de moradia dos réus ocasiona a dispersão dos sujeitos em busca de soluções paliativas de moradia que tornem possível a sobrevivência, ocasionando a desintegração do grupo que anteriormente residia na área. O tempo das dinâmicas socioespaciais é interrompido pelo tempo do direito, antecipado no afazer jurisdicional pela via liminar.

Diante das repercussões de fato da concessão da liminar possessória, os conflitos coletivos urbanos, uma vez mais, apontam sua especificidade, lembrando ao sistema de justiça e as instituições implicadas na efetivação das políticas habitacionais e urbanas que devem ser tratados de maneira diferenciada. Porque, caso contrário, a perspectiva é que esses conflitos se enredem em uma dinâmica cíclica.

#### *4.4.2.1 O tempo e o tempo: para o Código e para o conflito*

Neste tópico, chega-se ao ponto desde o início anunciado: será que andou bem o legislador ao determinar que a sessão de mediação somente fosse necessária nas ações de posse velha ou quando a liminar não fosse executada no prazo de um ano? O que justificaria a necessidade da observância do requisito temporal para que a sessão de mediação fosse designada?

<sup>79</sup> Isso comprova-se pelo enunciado 66 do IV Encontro de Processualistas do Instituto Brasileiro de Direito Processual de 2014: “A medida liminar referida no art. 565 é hipótese de antecipação de tutela”.

<sup>80</sup> Importa dizer que o CPC lança mão de uma estratégia para aliviar as possíveis repercussões fáticas da concessão da liminar. Trata-se da possibilidade de caução. Assim, segundo o art. 559: “Se o réu provar, em qualquer tempo, que o autor provisoriamente mantido ou reintegrado na posse carece de idoneidade financeira para, no caso de sucumbência, responder por perdas e danos, o juiz designar-lhe-á o prazo de 5 (cinco) dias para requerer caução, real ou fidejussória, sob pena de ser depositada a coisa litigiosa, ressalvada a impossibilidade da parte economicamente hipossuficiente” (BRASIL, 2015).

É preciso recuperar a memória da emenda legislativa que sugeriu a mediação no âmbito dos conflitos fundiários coletivos no CPC/15 e lembrar que, inicialmente, a proposta era de que a mediação fosse sempre designada, antes de qualquer outro ato no curso das ações possessórias. No entanto, acordos e concessões conduziram a atual conformação do dispositivo.

Além da pressão psicológica, há quem acredite que a designação da mediação naquelas circunstâncias descritas no art. 565 do CPC de 2015 poderia ensejar algum “perigo” aos legitimados ativos das ações de manutenção e reintegração de posse.

Primeiro porque se os requisitos aptos à concessão da liminar estiverem presentes no caso concreto, o deferimento desta pelo magistrado deve ser uma decorrência natural. Então, adicionar mais um requisito, isto é, a realização da sessão de mediação, seria uma restrição indevida à propriedade privada.

Há também o argumento de que a designação da sessão da mediação poderia funcionar como um instrumento procrastinatório, utilizado pelos ocupantes e movimentos sociais apoiadores como um artifício para impedir que o legitimado ativo da ação recuperasse a posse perdida. Ou seja, os ocupantes iriam criar meios para que as ações não fossem propostas dentro de ano e dia ou iriam dificultar o cumprimento da liminar para assim, forçar a ocorrência da mediação.

Nesse sentido, vale a reprodução de uma nota de rodapé do Curso de Direito Processual Civil de Humberto Theodoro Júnior (2017, p. 123):

A última ressalva [sobre a necessidade imperiosa de se designar a mediação] é social e juridicamente muito perigosa. Os invasores e os organismos que os tutelam e que incentivam os movimentos coletivos tudo farão para dificultar o cumprimento das liminares de reintegração, até que se ultrapasse um ano de ajuizamento de uma possessória. Atingido esse marco, tudo voltará a estaca zero, pois o mandato reintegratório será suspenso e terá de aguardar a realização da problemática audiência de mediação. Em matéria de ação de força nova, a situação do possuidor esbulhado poderá ficar até pior do que a daquele que entrou em juízo depois de um ano e um dia do esbulho (THEODORO JÚNIOR, 2017, p.123)

Por outro lado, há quem se manifeste contrariamente ao prazo destacado para a realização da sessão de mediação do art. 565 do CPC/15. Antes de ser um ataque à propriedade privada, a inovação processual seria, em verdade, fruto da preocupação do legislador com a função social da posse (MARCATO, 2017, p. 131).

Corroborando tal raciocínio, surgem vozes que aduzem como inconstitucional o estabelecimento de um lapso temporal para que a mediação seja designada. Segundo o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), a diferenciação de tempos para o procedimento permite que as novas ocupações continuem sendo tratadas

arbitrariamente, aprofundando a criminalização das pessoas e dos movimentos que lutam pela terra. Nesse sentido:

1. Da diferenciação inconstitucional da previsão de audiência prévia em conflitos coletivos. Não há qualquer justificativa para discriminações, limitando a possibilidade de negociação e mediação pacífica às situações de posse velha, como quer o dispositivo na sua versão atual. Os problemas e carências relativas ao acesso a terra contém a mesma complexidade independente do tempo da posse, devendo ser priorizadas as soluções de mediação e diálogo às soluções de violência e criminalização daqueles que lutam por moradia digna em todos os casos. [...] a nova lei permite a efetivação da reintegração de posse, sem a necessária averiguação do cumprimento da função social da propriedade e insiste numa visão ultrapassada de diferenciação de posse nova e posse velha, retirando a garantia de audiência prévia à decisão liminar das ocupações com menos de um ano e dia (FNRU, 2013)

A Carta de Belo Horizonte segue sentido de considerar necessária a mediação, independentemente de qualquer requisito temporal:

Dada a hodierna configuração operada na sistemática adjetiva brasileira, com as contundentes intervenções de publicização impostas pelo Novo Código de Processo Civil, a mediação, dever do Estado (art. 3º, § 2º, NCPC), passou a ser instituto com presença obrigatória nos conflitos coletivos fundiários, conduzindo até mesmo à invalidação dos processos nos quais não foi objetivamente realizada, quer tenha sido obtida ou não a solução consensual (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2016).

Feita uma síntese sobre os posicionamentos mais correntes acerca do requisito temporal presente no art. 565 do CPC/15, Passa-se ao posicionamento adotado nesta pesquisa. A postura aqui defendida é a de que o requisito temporal não tem razão de ser. Os motivos são elencados a seguir.

A mediação, como visto, é um procedimento voluntário. Isso é, só pode ser levada a cabo se todas os sujeitos convidados a dela tomarem parte forem acordes. Logo, a mediação é obrigatória no sentido de que as partes devem comparecer a uma sessão na qual o procedimento lhes será apresentado. Assim, em tese, se os supostos proprietários (ou mesmo os ocupantes) não quiserem participar de uma mediação, basta anunciar o fato e o processo judicial vai seguir seu curso.

É importante dizer que, na sessão de abertura em que o procedimento é apresentado aos possíveis mediandos, o mediador deve validar o próprio método, dando a conhecer a seus interlocutores as possibilidades, vantagens, riscos e benefícios que ele encerra. Espera-se que aqueles que compareçam a este momento pregresso à mediação, de fato, conheçam e entendam o que a mediação significa naquele contexto.



Dá a importância de quem os mediadores sejam capacitados. O convite à mediação não deve ser tomado como uma cortesia ou mero registro formal. O convite à mediação é técnico. Não por outra razão, segundo a Lei da Mediação:

Art. 11. Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça (BRASIL, 2015)

É importante fugir, como aponta Guillaume-Hofnung (2018, p.11), daqueles que dizem fazer mediação, sem saber o que estão fazendo e dos que se acreditam “mediadores naturais” e que “pensam extrair de seu status pessoal ou natural uma postura de mediador natural” .

Ademais, a sessão de mediação não é um risco à propriedade porque nem mesmo discute-se propriedade nas ações possessórias, discute-se a posse. É a não pertinência da “exceção de domínio”<sup>81</sup> o melhor argumento para rebater essa ideia.

Além disso, como a experiência tem mostrado, se a “mediação”, como proposta no CPC/15 não ocorrer, outras formas de pactuação, ou busca por consensuação, tendem a ocorrer.

Por fim, entende-se que o vigor da mediação não está apenas relacionado à possibilidade de resolver ou colocar fim ao conflito. Além do caminhar pedagógico e da

---

<sup>81</sup> No juízo possessório, é irrelevante a discussão acerca do domínio porque a questão centra-se na posse. Lado outro, no juízo petitorio, a discussão da posse assume posição secundária, já que o ponto fulcral será a discussão acerca do domínio. Nada obstante, admitia o Código Civil de 1916, em seu art. 505, que, excepcionalmente, a questão do domínio podia ser suscitada no juízo possessório. Tratava-se de dispositivo ambíguo. Na primeira parte do artigo distinguia-se o juízo possessório e o petitorio, afirmando que a alegação de domínio não impediria a manutenção ou a reintegração na posse; nada obstante, em seguida, afirmava-se que não se devia julgar a posse em favor daquele a quem evidentemente não pertencesse o domínio. (GONÇALVES, 2013, p. 154). A jurisprudência tentava harmonizar a contradição a partir do seguinte entendimento: via de regra, vedava-se a defesa com fundamento no domínio, no entanto, ela era admitida quando pairasse dúvida sobre a posse de ambos os litigantes e quando as partes disputassem a posse a título de proprietários. O Supremo Tribunal Federal consolidou tal posição na Súmula 487, que assim previa: “Será deferida a posse a quem evidentemente tiver o domínio, se, com base neste, for disputada”. O art. 923 do CPC/73 revogou a segunda parte do art. 505 do CC/1916 ao estabelecer que a posse deveria ser julgada em favor daquele que possuísse o domínio. A partir dali, a exceção de domínio deixou de proteger aquele que poderia ser proprietário para passar a tutelar aquele a quem evidentemente pertencesse o domínio (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016). Posteriormente, a Lei 6.820/1980 suprimiu a segunda parte do art. 923 do CPC/1973. Por isso, desde então, não há mais como se falar em exceção de domínio nas ações possessórias. Essa premissa foi reafirmada no art. 557 do CPC /15. Por sua vez, o Código Civil de 2002 extinguiu de forma incontestável a exceção de propriedade( artigo 1.210, § 2º) .

abertura a novos moldes de regulação social, é possível verificar e extrair da mediação potencialidades informativas e preventivas.

Entende-se por mediação informativa aquela que se antecipa ao conflito, afagando possíveis focos de tensão, fomentando laços de confiança e reciprocidade entre as partes. De forma semelhante e complementar, a mediação preventiva se dá antes que o conflito esteja integralmente conformado, impedindo o escalonamento das tensões.

Sobre as perspectivas informativa e preventiva da mediação, esclarece Orsini (2013, p. 21):

A mediação é muito mais do que uma forma de resolução de conflitos. A mediação pode ser compreendida e trabalhada como forma de promoção de intersubjetividade e de intercompreensão, como um processo pedagógico, em uma abordagem informativa, mas também formativa, inclusive antes do conflito, de forma preventiva

Ora, na medida em que o artigo 565 do Novo Código de Processo Civil indica que o juiz somente deverá designar audiência de mediação antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, naqueles litígios pela posse de imóvel em que o esbulho ou turbação houver ocorrido há mais de um ano e um dia (“posse velha”), as perspectivas informativa e preventiva da mediação restam descuidadas. O mesmo se dá quanto à mediação que deverá ser designada nos casos em que a liminar não foi cumprida dentro do prazo de um ano e um dia.

Tornar a mediação vinculativa apenas nas ocupações de “posse velha” ou quando a liminar já concedida (sem prévia mediação) não fora cumprida há mais de um ano desconsidera que - neste interstício temporal - as ocupações podem já estar consolidadas, as famílias já podem ter construído suas casas e o senso de comunidade entre os ocupantes já se faz presente. Uma atuação que se difira por tanto tempo, muito provavelmente, será incapaz de evitar o crescimento das tensões e de assegurar que direitos básicos conexos à moradia não sejam violados.

Sobre o requisito temporal de ano e dia para que a sessão de mediação seja designada, um dos entrevistados (Representante do Ministério Público 1) manifestou a seguinte opinião: “Entendo até que um processo coletivo que não tenha sido mediado é nulo. Uma garantia fundamental das partes. E no caso da coletividade, a sociedade precisa da mediação. Muitas vezes a solução não passa pelas penas que os juízes dão”.

Em outro momento, o mesmo entrevistado aduz:

O Poder Judiciário deveria estar incumbido de sua função social, ou seja, tratar da mediação anteriormente à decisão favorável ao autor da ação. Nós entendemos, e temos entendimento muito tranquilo quanto a isso, que um processo que não foi tentada a conciliação nos autos (ou fora), não sendo tentada o processo é nulo. (REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO 1, 2017)

O representante da Defensoria Pública (2017), quando questionado se acreditava que a designação da mediação deveria se dar independente de se cumprir o requisito temporal respondeu:

Sim, a gente entende isso com base no parágrafo 3º do artigo 3º ou 2º, não lembro, da regra geral da mediação. Essa distribuição tem de haver ocorrido um ano antes da mediação. Isso estava previsto na redação original do CPC e que foi suprimido no texto final, que deixou essa dualidade que não faz menor sentido. Na prática não tem ocorrido. O que os juízes fazem é marcar uma audiência de justificação da posse, e nessa tentam a mediação, ou então não marcam nada. A tentativa de acordo acaba ficando de fora do processo. [01:21]

No mesmo sentido que o Representante da Defensoria, Fredie Didier (2015) entende que a utilização de mecanismos adequados à composição dos conflitos foi alçada à categoria de princípio geral do Código de Processo Civil. Com isso, a pressuposição se espalharia pelo dispositivo processual e irradiaria sua eficácia ainda quando implícita. Em outros termos: em vista do compromisso fundamental com a mediação, a mesma deveria ser sempre tentada, mesmo antes do prazo de 1 ano e 1 dia.

Relacionada ao tempo em que a mediação se processa, uma outra questão é chamada à discussão. Trata-se de considerar a mediação como recurso apenas para que o despejo ou a ordem de reintegração de posse se processe de forma “humanizada”. Sobre essa questão, colaciona-se a opinião de um dos interlocutores:

As pessoas questionam normalmente, a mediação servirá ao despejo humanizado após a decisão. Mas antes, quais as perspectivas sobre a mediação para as partes?

Perfeito. A mediação quando vem após a decisão, servirá apenas para humanizar a execução do despejo, e não mediar o conflito em si. O Judiciário já deveria ter chegado à consciência de que esse modelo não resolverá os conflitos fundiários no país. Essas decisões, em maioria das vezes, só acirram os conflitos e deixam arestas, como a dívida social de moradia que é enorme. O Poder Judiciário deveria estar incumbido de sua função social, ou seja, tratar da mediação anteriormente à decisão favorável ao autor da ação. Nós entendemos, e temos entendimento muito tranquilo quanto a isso, que um processo que não foi tentada a conciliação nos autos (ou fora), não sendo tentada o **processo é nulo** (REPRESENTANTE DO MP 1, 2017)

#### 4.5 Mediação, conciliação, ou tanto faz?

Passa-se à análise do Enunciado 67 do Fórum Permanente de Processualistas Civis, segundo o qual: “(art. 565) A audiência de mediação referida no art. 565 (e seus parágrafos) deve ser compreendida como a sessão de mediação ou de conciliação, conforme as peculiaridades do caso concreto. (Grupo: Procedimentos Especiais)” (FPPC, 2013).

O Enunciado 67 foi aprovado no II Encontro de Jovens Processualistas<sup>82</sup>, ocorrido entre os dias 08 e 09 de novembro de 2013, em Salvador/Bahia, quando ainda tramitava o projeto de novo Código de Processo Civil. O Enunciado foi mantido nos Fóruns seguintes (em março de 2018, ocorreu a última edição do evento, em Recife).

Muito embora se reconheça a relevância dos trabalhos estabelecidos no Fórum e o valor que esses possuem para orientar a prática judicial, neste trabalho, considera-se que o enunciado não tem razão de ser.

Inicialmente, esclarece-se uma definição de conciliação:

[..]um processo autocompositivo breve no qual as partes ou os interessados são auxiliados por um terceiro, neutro ao conflito, ou por um painel de pessoas sem interesse na causa, para assisti-las, por meio de técnicas adequadas, a chegar a uma solução ou a um acordo (AZEVEDO, 2016, p. 21).

A diferença entre mediação e conciliação residiria no seguinte: a conciliação seria um processo consensual breve, envolvendo conflitos menos complexos, no qual as atores ou os interessados são auxiliados por um terceiro ou por um painel de pessoas sem interesse na questão para ajudá-los, por meio de técnicas adequadas, a chegarem a uma solução ou acordo (AZEVEDO, 2016, p. 23).

Feitas essas considerações, passa-se à contraposição do Enunciado 67. Muito embora a forma da mediação no âmbito dos conflitos coletivos fundiários urbanos seja ainda objeto de disputas teóricas e práticas e, portanto, seguir permeada por muitas dúvidas, há na mediação algo irrenunciável que não alcança a conciliação. E é por este algo irrenunciável que se defende a integridade da mediação nos conflitos sob análise.

O primeiro elemento dessa defesa passa pelo histórico legislativo. Como se viu, a mediação não surgiu de súbito, existe uma ativa construção teórica que fez com

---

<sup>82</sup> No ano seguinte, o evento passou a ser chamado Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC).

que a mediação (e não a conciliação) fosse alçada ao texto normativo, e isso se deve, em muito, à experiência dos movimentos sociais e dos órgãos já experimentados nessa espécie de controvérsia.

Logo, julgar que o uso da palavra “mediação” foi descuido, acidente ou conveniência do legislador não parece acertado. A origem da lei não é um espectro fantasmagórico do passado, mas o resultado de práticas nas quais vida e trabalho entrelaçam-se (DAS; POOLE, 2004, p. 30).

Em segundo lugar, ainda que nos conflitos fundiários coletivos a mediação exija adequações principiológicas e operacionais, ela permanece como sendo o meio mais adequado pelo chamado que faz ao encontro, à construção ampla e participada da cidade e, sobretudo, pelo potencial de reavivar os laços sociais.

A mediação insere-se em uma perspectiva de pluralismo comunitário e dialógico, que convoca os diversos saberes a conviverem e penetrarem-se. Variadas normatividades (sejam elas emanadas pelo Estado, ou não) são contrapostas e os sujeitos são levados a se enxergarem. A mediação, nesse sentido, é concebida como um exigente exercício pedagógico de “outridade” ou seja, de realização conjunta da ética e da autonomia (WARAT, 2001, p. 196). Por isso dizer que a mediação não depende do conflito para ocorrer; ela se conecta a ele, mas o transcende. A mediação circunda a possibilidade de novas regulações sociais, e, logo, reconfigurações de direito e de sociedade.

O pano de fundo dos conflitos pela terra urbana é o direito à cidade. E esse direito não se restringe ao acesso a bens materiais ou a infraestrutura urbana. Ele abraça o direito a uma renovada vida urbana. Trata-se de poder construir a cidade que se quer. E a conciliação, na medida em que tangencia os aspectos mais superficiais do conflito, não consegue atingir a lide sociológica e esses anseios mais profundos que estão circunscritos à problemática fundiária urbana. Daí porque não parece suficiente ou adequada para lidar com os conflitos coletivos fundiários urbanos.

A mediação não é um pacto para o acordo, mas um caminho para enxergar o dissenso. E por isso pode despontar como uma opção que a viabilize que a cidade seja reabitada pela política. A política que nasce do dissenso, que nasce da realocação ou do movimento dos sujeitos subalternos para serem contados e considerados (RANCIÈRE, 1996).

Por fim, merece destaque o fato de que o novo Código de Processo Civil não estabelece em seu art. 165, § 2º e § 3º, nenhuma definição de conciliação ou mediação, mas tão somente uma orientação de encaminhamento (AZEVEDO, 2016):

Art. 165. [...] § 2º O conciliador, que **atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes**, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem. § 3º O mediador, que **atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes**, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos (BRASIL, 2016).

Isso permite inferir que nem sempre será a inexistência de vínculo anterior entre os atores que vai determinar que o método adequado para o tratamento do conflito será a conciliação e não a mediação. Em razão disso, Azevedo (2016) defende existirem hipóteses<sup>83</sup> em que, apesar de não haver relação prévia entre as partes, a mediação pode ser o método adequado. Bush e Folger ([1991]/2005, p. 219), no mesmo sentido, dispõem:

Toda interação humana mantém ou altera um “relacionamento” - um processo de interação e relacionamento - que pode ser conduzido de maneira negativa e destrutiva ou de maneira positiva e construtiva. Portanto, em qualquer situação em que a qualidade da interação é importante para as partes e onde a qualidade da interação terá um impacto sobre outros possíveis resultados (incluindo se a concordância é alcançada e qual será a qualidade do acordo, se alcançada.), intervenções que ajudam a mudar a interação de negativa para positiva são de valor fundamental.[...] <sup>84</sup>

Por tudo que foi exposto, e, mais vez, repisando o caráter complexo e multiforme dos conflitos fundiários, entende-se que mediação e conciliação não são técnicas intercambiáveis. É importante defender a mediação no caso dos conflitos em apreço porque eles mobilizam afetos, que exigem cuidado e atenção à reparação e

---

<sup>83</sup> Azevedo (2016) ilustra essa pontuação com o exemplo de um acidente em que um avião caiu sobre propriedade de produtores rurais hipossuficientes que nunca viajaram de avião possa ser resolvida por mediação. Mesmo No exemplo citado, note-se que não há vínculo anterior entre os interessados e ainda assim a mediação mostra-se um processo consensual aplicável ao caso., Bush e Folger (2005), por sua vez, citam a interação entre um avaliador de seguros e um reclamante ou entre um cliente e um proprietário de empresa é tão vulnerável a influências destrutivas ou produtivas quanto a de dois vizinhos ou um casal que se divorcia

<sup>84</sup> No original: “Every human interaction maintains or alters a “relationship”—a process of interacting and relating—that can be conducted in a negative and destructive fashion or in a positive and constructive fashion. Therefore, in any situation where the quality of the interaction matters to the parties and where the quality of the interaction will have an impact on other possible outcomes (including whether agreement is reached and what the quality of the agreement, if reached, will be), interventions that help shift the interaction from negative to positive are of fundamental value [...]”.

reconstrução de laços sociais. Estar e fazer a cidade são atos que em solitude não se realizam. Daí o arguto chamado à “outridade” e ao plural possibilitado pela mediação.





## **5 LIMITES E POSSIBILIDADES DA MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NOS MOLDES DO ARTIGO 565 DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: OS DESAFIOS DA SOCIALIZAÇÃO DA NOVA CULTURA NA PRÁTICA**

### **5.1 Regulação plural e Internormatividades: a mediação e suas instâncias.**

A pesquisa partiu de uma questão que contemplava, essencialmente, uma novidade normativa, qual seja a sessão de mediação disposta no art. 565 do CPC/15. Uma mediação, portanto, judicial. Nada obstante, os caminhos de investigação revelaram que essa questão de partida, cotejada em solitude, era insuficiente. Isso porque o universo que trata dos conflitos fundiários coletivos urbanos é tão amplo e multifacetado quanto esses próprios conflitos. E daí pensar que o objeto da discussão deveria se formar, inicialmente, em torno da maneira como o Judiciário interage e acolhe (ou não interage e não acolhe) as múltiplas maneiras de lidar com esses conflitos. Tudo isso tendo por mote e horizonte a efetivação do direito à moradia.

A mediação no caso dos conflitos fundiários urbanos na cidade de Belo Horizonte e região metropolitana está inserida em uma arena de muitas disputas e instâncias (que nem sempre se dialogam da melhor maneira possível). Foi interessante perceber que as definições para mediação construídas em cada um desses espaços também não são equivalentes e também elas estão em disputa. Ao que tudo indica, a mediação funciona como uma dialogia que abrange tanto os atores, quanto os ordenamentos sociais (VILLAS BÔAS FILHO, 2017, p.1141).

Feitas as primeiras considerações, parece oportuno destacar a proposição de Le Roy (2012, p. 291) ao identificar a mediação como que situada e praticada em um campo “grosseiramente delimitado”, entre direito e social não jurídico. Por não se limitar à intermediação de conflitos, a mediação se interpõe entre o arranjo internormativo diário (NICOLAU, 2012, p. 364) e apresenta-se como uma possibilidade outra de regulação social “mais conforme às exigências e necessidades contemporâneas”, relacionadas ao anseio por maior participação cidadã e à integração de outros substratos normativos (além das leis) nos processos de tomada de decisão. (NICÁCIO, 2011, p. 12)

A constatação também conduz a outra conclusão preliminar: a mediação enquanto proposta de regulação social não é única, não é uniforme. Ao contrário. E, por isso, importante invocar a expressão de Faget (2010), que trata a mediação como uma

caixa de ferramentas, possível de ser adaptada nos espaços e nas ordens com que dialoga.

Para fins de esclarecimento, destaca-se a diferença entre a mediação judicial e a mediação extrajudicial.

A mediação **judicial** é aquela realizada no âmbito do Poder Judiciário. De acordo com a Lei 13.140/15 (a Lei da Mediação), os tribunais deverão criar centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, pré processuais e processuais, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. A organização desses centros observará normas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) .

Segundo o art. 11 da referida Lei, poderá atuar como mediador judicial pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça.

A mediação extrajudicial, por sua vez, pode ser entendida como aquela realizada pela sociedade civil organizada, como associações de bairro, escolas, igrejas, câmaras privadas dentre outros. Neste tipo de mediação não se encontra a presença do Poder Judiciário; são os próprios cidadãos que, capacitados, se reúnem para praticar tal metodologia, nos mais diversos espaços (ORSINI at al., 2015, p. 11).

Gilda Nicolau (2012, p. 362) aponta outra diferenciação, apoiada na imposição da ordem pública nas mediações judiciais e na maior liberdade normativa das mediações extrajudiciais. Veja-se:

[na mediação judicial], o direito oficial formal, escrito, se impõe em nome dos direitos que não seriam negociáveis (em direito penal, do trabalho, por exemplo, onde ela pode ser interdita). A ordem pública, nesse caso, é a expressão do monopólio da soberania do Estado, que vai se opor a uma escolha livre do direito aplicado. Enquadradas de maneira mais flexível, as mediações não institucionais[extrajudiciais] serão mais arriscadas quanto mais criativas e potencialmente transformadoras, sujeitas à qualidade dos mediadores

### **5.1.1 O CEJUS SOCIAL e a dúvida: juiz pode fazer mediação?**

Segundo a Resolução 125/2010, aos tribunais incumbe criar os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores. A tais núcleos, dentre outras tarefas, cabe desenvolver a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses; planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas, bem como instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUS) que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores dos órgãos por eles abrangidos (art. 7º).

Os CEJUS's são responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. O TJMG, no encalço da especialização dos serviços prestados, organizou CEJUS's que se atêm a áreas específicas de atuação. Esse é o caso do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania para Demandas Territoriais, Urbanas e Rurais, e de Grande Repercussão Social - CEJUS SOCIAL, primeiro dessa espécie no país.

O CEJUS SOCIAL foi criado por meio da portaria conjunta 420/2015 da Presidência, da 3ª Vice-Presidência e da Corregedoria-Geral de Justiça do TJMG. Segundo a portaria, o CEJUS SOCIAL tem abrangência em todo o Estado de Minas Gerais, para a conciliação e a mediação, pré-processual e processual, destinadas à solução de conflitos relacionados a demandas territoriais, urbanas e rurais, e de grande repercussão social.

No dia 1º julho de 2015, data de instalação do CEJUS SOCIAL, as falas dos desembargadores responsáveis pelo Centro deram a entender que havia preocupação, dentre eles, com a questão da moradia e do acesso à terra urbana.

O Cejus Social que o TJMG instala hoje é o primeiro no país. A iniciativa é importante, sobretudo, porque faz parte hoje da política do Poder Judiciário encontrar formas alternativas de solução de conflitos”, destacou o presidente do TJMG, desembargador Pedro Bitencourt. De acordo com o presidente, o Cejus Social transcende os interesses individuais, pois diz respeito aos interesses da coletividade. “O direito à moradia, à terra e, como contraponto, o direito à propriedade precisam ser garantidos”, destacou. (CNJ, 2015) (grifo nosso)

[...]Na avaliação do presidente do TJMG, o Cejus Social representa um avanço, pois será uma arma a mais na luta contra as desigualdades sociais. O presidente citou dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) indicando que o déficit habitacional está principalmente nas áreas urbanas e

atinge mais de 70% da população de baixa renda. “É inadmissível que milhões de famílias não tenham casa”, disse [...] (CNJ, 2015) (grifo nosso)

O fenômeno que estamos enfrentando é fruto da sociedade democrática, que torna mais complexa a aplicação do direito. Ao julgar, o magistrado tem diante de si diversas variáveis, que em muitos casos envolvem direitos fundamentais. As sentenças judiciais não flutuam no vazio, elas estão inseridas em um contexto social complexo. Por isso, precisamos ser solidários e criar um ambiente de negociação para que a sentença e o cumprimento dela sejam estabelecidos de forma justa, sem criar mais conflitos. Como cidadão, não vislumbro outro caminho, senão o que estamos perseguindo em Minas: o diálogo, o respeito às opiniões, a articulação entre os poderes”, afirmou.” (CNJ, 2015) (grifo nosso).

O documento também aduz que a sede do CEJUS SOCIAL será o CEJUS da Comarca de Belo Horizonte (também conhecido como “Fórum de mediação e conciliação”), localizado no bairro Gutierrez.

No entanto, verificou-se que, na cidade de Belo Horizonte, o CEJUS SOCIAL não tem estrutura física própria e funciona sob demanda. As atividades que desenvolve são concentradas na pessoa de seu coordenador, o desembargador Alberto Diniz Júnior (da 11ª Câmara Cível, mas vinculado à 3ª Vice Presidência do TJMG) e dos servidores do seu gabinete. O gabinete já esteve localizado na unidade do TJMG da Avenida Raja Gabáglia, no bairro Luxemburgo. Mas foi transferido para a unidade do TJMG localizada na Avenida Afonso Pena, no bairro Serra.

A portaria também regula as hipóteses em que os conflitos ocorrerem fora de Belo Horizonte. Nesses caso, as sessões de conciliação e de mediação devem ser realizadas no fórum da comarca onde estiver ocorrendo o conflito, pelos Desembargadores coordenadores e o Juiz-Adjunto, em conjunto ou separadamente.

Por fim, segundo o art. 5º da portaria que institui o CEJUS SOCIAL, diz-se que a atuação do Centro vai se dar mediante requerimento do Juiz de Direito da comarca em que se for constatada a existência de conflito relacionado a demandas territoriais, urbanas e rurais, de grande repercussão social.

Nas informações recolhidas durante a pesquisa, a constatação foi a de que o CEJUS SOCIAL só pôde (ou poderia) agir se instado pelo juiz natural do caso ou quando suscitado pela segunda instância. Inclusive, um dos problemas identificados é que o CEJUS SOCIAL, muitas vezes, não fica sabendo dos conflitos fundiários e, por isso, acaba por não atuar.

Ao relatar os obstáculos que percebem para que a mediação se efetive, Representantes do Ministério Público 2 apontaram que a falta de comunicação entre as instituições era um grande limite a ser superado. Um episódio interessante foi a fala de uma das entrevistadas que disse ter tomado conhecimento do CEJUS SOCIAL recentemente (a entrevista foi realizada em outubro de 2017 e o CEJUS foi criado em 2015).

Outro ponto que acho importante é que falta também entre as instituições uma instância de debate interinstitucional. Por exemplo, descobri outro dia e até marquei uma reunião, que existe uma área de mediação no Tribunal de Justiça que é social. [Acabamos de discutir isso] E tem interlocução do MP. Marquei com desembargador, pessoa que gosto muito, essa reunião. [32:56] (REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO 2A, 2017).

No mesmo sentido, a interlocutora Mediadora do TJMG (2017), quando perguntada: “A senhora conhece o CEJUS Social? Já participou?”, responde: “Já ouvi falar, mas nunca participei”.

Ou seja, de fato, as instituições que lidam com a mediação não se conhecem e não se dialogam. Parece ausente qualquer tipo de organização ou política que vise integrar as arenas de mediação e mesmo otimizá-las porque, afinal de contas, uma vez que se conhecessem, as instituições poderiam partilhar experiências, práticas exitosas ou mesmo construir uma plataforma de ação que fosse comum.

### **O que o CEJUS entende por Mediação? Qual a diferença para conciliação?**

A conversa com o Representante do CEJUS SOCIAL não foi gravada, mas em informação colhida oralmente, foi apontado que mediação e conciliação são termos sinônimos, cuja conformação vai depender da atuação prática.

### **Quem faz a mediação? O que se entende por mediação?**

Outra grande questão, que surgiu ao longo das entrevistas, foi a possibilidade de o juiz mediar o conflito fundiário urbano em questão.

Inicialmente, sobre o CEJUS SOCIAL, é necessário destacar que o desembargador e os juízes auxiliares que atuam nos casos que são para lá encaminhados não são os juízes naturais dos processos que envolvem esses conflitos.

Isso é, não são eles os responsáveis pelo julgamento da causa em curso. Por isso, especificadamente, nos casos que por ventura forem enviados aos CEJUS SOCIAL, não há que se falar em impedimento ou suspeição do julgador por contato ou envolvimento prévio com o conflito.

No entanto, como o CPC/15 não esclarece em que termos a sessão de mediação do art. 565 deverá se passar, a questão fica um tanto confusa. Seriam os juízes da causa os mediadores? Seriam os mediadores cadastrados no tribunal as pessoas adequadas para conduzir o procedimento? Os trechos abaixo destacados apresentam alguns dos argumentos dos entrevistados.

Segundo, um entrevistado, o juiz da causa não pode fazer mediação porque isso seria inadequado técnica e deontologicamente:

Um juiz pode oferecer subsídios para conciliação sim, mas o juiz da causa não consegue. Tecnicamente falando, por isso existem outras instâncias. Por exemplo, eu não sou promotora da causa, que é outra instância e que podemos contribuir para a mediação, trazer argumentos e tentar condições iguais de fala, mediar nesse sentido, trazer a voz dessas pessoas que estão fora do escopo de tomar a decisão. Isso é mais amplo ainda, fazer com que aquele conflito deixasse que todos os afetados por ele possam falar e serem ouvidos (REPRESENTANTES DO MP 2A, 2017).

Outro posicionamento foi o de que os juízes podem mediar, mas, especificamente no caso dos conflitos fundiário urbanos, não o fazem por questões ideológicas e porque não querem assumir o ônus político dessa postura, uma vez que esses conflitos mobilizam a opinião pública e, portanto, “bancar” a mediação seria como que ser favorável ou defensor dos ocupantes.

Eu acho que o juiz teria essa abertura para mediar. Eu acho que ele deveria procurar esse caminho. Então, por exemplo, quando a gente ocupou a Urbel em 2014, \_\_\_\_\_ [39:36] coronel, presidente na época, entrou com uma ação de reintegração de posse contra nós, o juiz \_\_\_\_\_ [39:45] foi lá, negociou um dia inteiro, ficou tentando mediar o conflito. Depois ele viu que não tinha mediação porque era completamente intransigente. Então ele teve que dar uma ordem de reintegração, aí passou a negociar com a gente. Eu acho que há espaço. O próprio Manoel também, embora não tenha havido audiências específicas de mediação porque a outra parte também não queria mediar, ele tinha uma postura muito aberta nas audiências, de tentar de fato compor, fez esforços de tentar negociar com a Prefeitura, tentou ter uma saída de fato. Então de fato a postura do juiz pode ser determinante em uma mediação: se ele ‘tá’ aberto a de fato mediar, ele pode ter os instrumentos para isso. Mas muitas vezes as pessoas não querem assumir esse ônus. (ADVOGADO POPULAR/ PESQUISADOR, 2017 ).

[...]Eu acho que por excelência, de antemão, juiz não media. Eu acho que hoje o juiz não media. Hoje o juiz faz muita coisa, mas ele não media. Porque uma das coisas que ele não faz, porque se ele for fazer ele vai fazer mal, é mediar. Ele não tem formação, ele não tem as habilidades e ele não tem prática, e o lugar de fala dele é anti mediação. Ou é pró uma mediação que a gente não quer. Ele não reconhece esse pressuposto sobre o qual a gente falava, que é o da simetria. E mais, ele se acha imparcial. São os paladinos da justiça. E existe um autorramento social, que permite com que eles se achem imparciais. Então o sistema dificulta muito que algum juiz medie. Se você for olhar algum juiz num caso específico, ou algum juiz mais progressista, da JD, que teve um caso específico que fez uma mediação... se você tem policial

militar, alguém com \_\_\_\_\_ [57:21] que já teve experiências de mediação exitosas, então eu acho que é possível. [mas tá assentado sobre pessoas né] Sobre pessoas. [não é um sistema né] Não, o Judiciário não media. E os mediadores que o Judiciário forma também não mediam. [57:38] (ADVOGADA POPULAR 2, 2017)

O juiz pode mediar, e por “mediar”, aqui, entende-se como uma ação de articulação e comunicação de interesses. Da maneira como o interlocutor identificou a mediação feita pelo juiz, melhor seria dizer que o ocorre é uma negociação<sup>85</sup>, a qual o magistrado assiste.

Pode, em meu entendimento pode. Ele está levando a proposta de um e de outro, com objetivo conciliatório. Já vi muito disso, apesar de ser procurador de justiça, ia muito às audiências agrárias até 2009, praticamente todas. Muitas composições aqui tivemos conflitos gravíssimos. Cito o conflito em Jacinto, em que uma fundação, MST e vazanteiros, em Jequitinhonha. A conciliação foi feita aqui, nesta mesa. Assim, recebíamos uma proposta, levávamos à Fundação, depois levávamos aos órgãos e movimentos sociais, foi um trabalho muito bom. A única forma de resolver isso. Evidentemente, temos situações de ocupações extremas, de forma incabível, e a resposta do poder judiciário se torna interessante sim. Mas não sendo dessa forma, só será resolvida através desse processo. [19:57] (REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO 1, 2017)

O que parece acorde entre os interlocutores é que mediar não necessariamente se restringe a ser o mediador do conflito. Ou seja, o sujeito capacitado que vai se valer de técnicas, em sessões voluntariamente aceitas pelos mediados para re/estabelecer a comunicação entre os mesmos

Existe uma diferença entre mediar (ser mediador do caso) e ter uma postura aberta (nesse sentido “mediadora” ou “conciliadora”). Isso tangencia um perfil de judicatura que se dispõe ao diálogo e que se adequa ao modelo participativo e concêntrico de processo, no qual o protagonismo dos atos não fica com o juiz. As partes constroem conjuntamente o processo.

A posição construída ao longo desse trabalho é a de que o juiz da causa não deve mediar o conflito, porque já envolvido com a causa e com as partes, o que atua como fator que estremece os princípios da imparcialidade e da independência e, portanto, pode enfraquecer a confiança dos futuros mediados na atuação do mediador. Fatores que ficam ainda mais acentuados na possibilidade de o caso não se resolver na mediação e voltar para decisão judicial. Se a sessão de mediação do art.

---

<sup>85</sup> Segundo Tartuce (2016, p.42): “A negociação pode ser entendida como a comunicação estabelecida diretamente pelos envolvidos, com avanços e retrocessos em busca de um acordo[...]”.

565 do CPC/15 for designada, o ideal seria que mediadores capacitados atuassem no caso, melhor ainda se no bojo da estrutura institucional destinada a tratar dos conflitos fundiários coletivos, qual seja o CEJUS SOCIAL.

O tópico seguinte aborda a Mesa Estadual de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações urbanas e Rurais. Essa é outra instância em que ocorre a mediação dos conflitos fundiários urbanos. Através das entrevistas realizadas, essa pesquisadora pôde notar a influência e a importância que esse espaço possui para o tratamento das questões fundiárias urbanas. A Mesa parece ser a instância mais conhecida entre os atores envolvidos nos conflitos de que tratam esse trabalho. Esta pesquisadora acompanhou algumas reuniões da Mesa de Diálogo e também entrevistou um representante da instância a fim de entender melhor sua função e modos de ação.

## **5.2 A interação entre mediação do artigo 565 do CPC/15 e a Mesa Estadual de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais**

A Mesa de Diálogo começa a ser gestada antes mesmo da eleição de Fernando Pimentel como governador de Minas Gerais. Os conflitos fundiários urbanos escalonavam-se em Belo Horizonte, já desde o ano de 2009. Eram impasses relacionados à aprovação do Plano Diretor e que também circundavam ocupações de terrenos vazios na região do Barreiro. Depois de um ciclo de aparente dormência, as ocupações urbanas organizadas por moradia voltaram a sobressair no cenário urbano. Destacam-se, nesse período a Ocupação Dandara de 2009 e, em 2013, as Ocupações da Izidora (TERRA DE DIREITOS, 2017).

Diante desse contexto, em 2014, os movimentos sociais de Belo Horizonte protagonizam atos políticos e reivindicatórios, como o Natal sem despejo, as Jornadas Despejo Zero e a campanha “#resisteIzidora”. Nestes atos, um espaço de mediação figurava entre suas reivindicações.

Ainda candidato, Pimentel firmou o compromisso de que, se eleito, iria organizar um espaço de diálogo para discussão dos conflitos fundiários. Foi assim que em 20 de fevereiro de 2015 o recém-eleito governador reuniu-se com representantes do Governo do Estado e de organizações da sociedade civil ligadas ao tema – Brigadas Populares, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), Ministério Público, Prefeitura de Belo Horizonte, Polícia Militar, Procuradoria do Estado de Minas Gerais, Programa Pólos de Cidadania da UFMG,



Câmara Municipal de Belo Horizonte e Defensoria Pública de Minas Gerais. Oportunidade em que foi apresentada a minuta de um decreto para a instituição da Mesa.

Em seguida, o “Seminário Conflitos Fundiários em MG e o Direito à Cidade”, realizado no dia 10 de março de 2015 na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, discute a proposta do governador Fernando Pimentel (PT) de instituir a Mesa Estadual de Diálogo e Negociação Permanente sobre Ocupações Urbanas e no Campo e conta com a presença de coletivos populares, acadêmicos e programas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) ligados às questões do Direito à Cidade – como o Pólos de Cidadania, da Faculdade de Direito, e o Indisciplinar, da Escola de Arquitetura – além da relatora especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik (VIEIRA, 2015).

Finalmente, a Mesa Estadual de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais (adiante Mesa de Diálogo) foi instituída pelo Decreto 203 de 01 de julho de 2015. Segundo o art. 1º do Decreto, a Mesa objetiva “**mediar** e solucionar de forma justa e pacífica, os conflitos em matéria socioambiental e fundiária, mediante a participação dos setores da sociedade civil e do Governo diretamente envolvidos.” (MINAS GERAIS, 2015) (grifo nosso).

A coordenação da Mesa é exercida pela Seplag (art. 3º, parágrafo 1º do decreto). Compõem a Mesa: I) representantes do Poder Executivo; II) representantes da sociedade civil organizada que atuam em conflitos socioambientais e fundiários urbanos e rurais e outras entidades indicadas por seus respectivos integrantes; III) representantes convidados (dentre outros, citam-se: da Assembleia Legislativa; do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais<sup>86</sup>; do Ministério Público Estadual; da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais; da Universidade Federal de Minas Gerais; da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; do Ministério Público Federal; da Defensoria Pública da União; além de IV) integrantes das ocupações, entidades e outras partes interessadas, inclusive os proprietários dos terrenos em situação de conflito, indicados nos termos do regimento interno da Mesa de Diálogo, que por sua experiência pessoal ou institucional, possam contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos.

O papel da Mesa não se restringe à mediação dos conflitos fundiários, mas também abrange o acompanhamento dos procedimentos de avaliação da

---

<sup>86</sup> O TJMG será representado na Mesa de Diálogo pelo CEJUS SOCIAL.

implementação das soluções e obrigações pactuadas e de seus resultados; buscar soluções alternativas de moradia adequada prévias à execução administrativa do despejo; o debate e proposição da revisão dos resultados e da vigência das soluções e obrigações pactuadas; instituição de grupos de trabalho para estudos ou tratamento de assuntos correlatos aos seus objetivos e a solicitação aos órgãos competentes da prestação de informações fundiárias e fiscais dos imóveis em situação de conflito.

Em entrevista realizada com o Representante da Mesa, quando questionado o que ele (e os membros da Mesa) entedia sobre “mediação nos conflitos fundiários urbanos”, a resposta foi a seguinte:

A mediação desse tipo de conflito que eu conheço por experiência é a mesa de diálogos para conflitos rurais, urbanos e socioambientais do governo do Estado. Ela foi instituída através de um decreto do governador do Estado. E uma lei para isso... Acho que não existe uma lei não. Acho que existe só o decreto. E o que eu entendo da mediação é quando as partes sentam para conversar com um mediador, com alguém dependente cuidando do caso, e era o caso da mesa, embora algumas vezes o próprio Estado fosse um agente, fosse parte, porque acontecia de ter ocupação em terreno do Estado. Mas muitas vezes o Estado ‘tava’ mediando como uma parte imparcial, ele age como imparcial. Você senta com o dono do terreno, você senta quem ocupou o terreno e as entidades envolvidas, a sociedade civil, Justiça, e procura-se chegar em um acordo. Aí são vários tipos de acordo que são construídos

Como se percebe, o Judiciário tem um assento permanente nas reuniões da Mesa de Diálogo. Trata-se mais de um convite, de uma possibilidade. Por isso, não será em todas as reuniões da Mesa que estará presente.

O primeiro desafio é de que os casos cheguem ao conhecimento da Mesa. Inquirido sobre esse ponto, o entrevistado representante da Mesa aduziu o seguinte:

A gente convoca as partes – sempre se é provocado por uma parte, ou os ocupantes porque ‘tá’ vencendo uma liminar e eles precisam desocupar a terra; o dono do terreno ‘tá’ precisando da terra; alguém quer a terra pra fazer alguma coisa; ou aquele imóvel que ‘tá’ ocupado, não importa se já construído ou a terra – então normalmente uma das partes procura a mesa de diálogo para fazer a mediação, ou o movimento ou o dono do terreno. Aí com a composição da mesa, você tem uma divisão para conflitos rurais, conflitos urbanos e socioambientais. Normalmente os socioambientais dependem de onde que é, aí a mesa geralmente reúne com um misto da mesa de rural e urbano. Mas o urbano tem então as pessoas que atuam na Defensoria Pública parte urbana, Ministério Público urbano, TJ. No rural a mesma coisa, os pares da parte rural. São pessoas diferentes. E outros são fixos: algumas secretarias de Estado, o dono da terra e o movimento. E ali, imparcialmente o coordenador ou presidente da mesa fazem a mediação, desde que a parte que solicitou a reunião fale, desde que a pessoa ou a entidade que ‘tá’ com a liminar, a própria Polícia Militar ou a Justiça fale e o ocupante fale. Aí procura-se construir uma solução, uma alternativa para esse conflito.

Quando perguntado sobre a articulação da Mesa ao Judiciário e ao Legislativo, a resposta foi a seguinte:

Eu conheço a participação deles dentro do ambiente da mesa. A Assembleia Legislativa participa. A Câmara Municipal, quando chamada. O Estado dirige a mediação e às vezes o conflito é no Estado, aí é um conflito dentro do conflito. E o Judiciário, você pode procurar o doutor “w” que ele faz lá mediação no TJ, eu já participei de mediação com ele, rural, muito interessante. Ele é desembargador e é da mesa. Ele faz mediação e é super interessante a mediação dele, acho que valeria a pena você conversar com ele

Além disso, em caso de processos já ajuizados, o conflito pode ir para a Mesa, seja pelo pedido do juiz da causa, seja por solicitação de uma das partes.

Acontece que não há nenhuma vinculação obrigatória entre o procedimento da Mesa e os desdobramentos do processo judicial. Assim, se partes no processo, que são sujeitos na Mesa, solicitarem<sup>87</sup> formalmente ao juízo responsável pela lide (isso é, peticionarem) uma suspensão processual enquanto ocorrem as conversações na Mesa, pode ser (isso vai depender do julgador) que os atos processuais sejam sobrestados. Mas pode ser que o juízo determine a continuidade dos atos processuais.

A possibilidade de que o processo judicial não seja suspenso representa um risco para o próprio procedimento na Mesa, uma vez que compromete a autonomia das partes e mesmo sua independência.

Esta pesquisadora questiona-se quanto ao momento em que os conflitos vão para a Mesa. Se forem encaminhados àquele espaço somente depois da reintegração de posse expedida, a mediação em seu viés preventivo estará sendo obliterada. Não deixa de ser importante discutir os moldes da reintegração, a fim de que os direitos dos desalojados sejam protegidos e, principalmente, planos alternativos de moradia sejam oferecidos. No entanto, limitar a mediação a estes termos é reduzir seu potencial.

O espaço da mediação é adequado para discutir em profundidade os problemas de fundo que se relacionam ao conflito urbano e por isso não deve ficar cerceado ao momento de execução do mandado. A mediação deve ser explorada enquanto oportunidade para construir compartilhadamente alternativas para as contradições urbanas, de modo a garantir e efetivar direitos, muito especialmente a moradia.

---

<sup>87</sup> Essa solicitação pode surgir de um encaminhamento proposto na Mesa de Diálogo e, portanto, ser desejo comum de todas as partes na lide. No entanto, mesmo assim, o juízo da causa não é obrigado a acolher a solicitação.

### **5.3 O caso das Ocupações Maria Guerreira / Maria Vitória: a falha comunicação entre judiciário, CEJUS SOCIAL e Mesa de Diálogo**

Neste tópico, espera-se apresentar o caso das Ocupações Maria Guerreira e Maria Vitória. Esse caso foi escolhido porque foi mencionado em diversas oportunidades pelos interlocutores desta pesquisadora. Além disso, é um marco porque foi a primeira experiência de mediação em conflitos fundiários urbanos desenvolvida pelo CEJUS SOCIAL em Belo Horizonte. Além disso, a análise permitiu a observação de um fenômeno interessante, qual seja, o caso é atravessado pelas disposições normativas do CPC/73 e do CPC/2015. Depois de brevemente relatado o caso, será possível avaliar como e em que medida as alterações legislativas e as instâncias destinadas à mediação influíram no desfecho da questão.

As Ocupações Maria Vitória e Maria Guerreira estavam localizadas na região de Venda Nova, nos bairros Copacabana/Monte Carmelo. As famílias ocupantes eram moradoras da região, que ficaram sem casa após intervenções do Programa Vila Viva. Sem condições de pagar aluguel, as famílias organizaram-se e ocuparam terrenos vazios. Observa-se que essa ocupação surgiu espontaneamente; no entanto, passou posteriormente a receber apoio das Brigadas Populares e da CPT.

A reintegração de posse nº 6047409-33.2015.8.0024 foi ajuizada em 26 de junho de 2015 contra os moradores da Ocupação Vitória. O particular, autor, se reivindicava legítimo proprietário e possuidor dos lotes 9, 10, 11, 12, 13 da quadra 588, da Vila Monte Carmelo, na região do bairro Copacabana em Belo Horizonte/MG.

O Juiz da 5ª Vara Cível da Comarca de Belo Horizonte, responsável pela causa, não deferiu de imediato a liminar e pediu que o MP fosse consultado acerca de eventual interesse em atuar no caso, uma vez que havia cerca de 250 famílias no local, o que evidenciava interesse público. O MP manifestou por seu interesse

Em 13 de julho de 2016, o juiz da causa requereu a intervenção do CEJUS SOCIAL no caso:

Considerando-se a instalação do Centro Judiciário de Conflitos e Cidadania para Demandas Territoriais, Urbanas e Rurais e de Grande Repercussão Social – CEJUS Social, pela Portaria Conjunta nº 420/PR/2015, em face de ação de reintegração de posse ajuizada por Luiz Márcio Menezes Surette contra Edis Cordeiro Pena, Aldenisio de Oliveira, Ramon Rodrigues dos

---

<sup>88</sup> O Município de Belo Horizonte pediu pela reintegração dos lotes 07, 08 e 15, da mesma quadra, nos autos 6043787-43.2015.8.13.002 (que tramitou na 3ª Vara de Fazenda Pública Municipal de Belo Horizonte). Naqueles autos houve liminar concedida pelo Juízo de primeiro grau, com Agravo de Instrumento recebido com efeito suspensivo.

Santos e desconhecidos, estes compostos por aproximadamente 250 famílias, referente a 05 lotes contíguos, situados em Belo Horizonte, requeiro a intervenção desse órgão para tentativa de conciliação do conflito instalado (AUTOS 6047409-33.2015.8.0024, ID N. 1829314).

Em razão do pedido de intervenção, no dia 25 de Agosto de 2015 ocorreu uma reunião na Mesa de Diálogo que decidiu por realizar uma visita na Ocupação Vitória no dia 03 de Setembro de 2015 (ID N. 2696820). Nesse dia, estiveram dialogando os moradores, o proprietário, representantes do MP, da DP e do município de Belo Horizonte. Por fim, foi feito um acordo em que os moradores da Ocupação comprometeram-se em migrar-se para a área pública da quadra, enquanto o proprietário comprometeu-se a fazer a demarcação dos lotes e fixação de piquetes. Ao final da visita, o representante do CEJUS/Social afirmou que:

[...] iria se reunir com o Procurador do Município de Belo Horizonte, Dr. Rusvel Beltrame Rocha, buscando informações mais detalhadas sobre a possibilidade do Município de Belo Horizonte compor os dois litígios de autoria do Município junto à 3ª Vara da Fazenda Pública Municipal – autos de reintegração de posse nºs 604378743.2015.8.13.0024 e 6037465-07.2015.8.13.0024.89 (AUTOS 6047409-33.2015.8.0024, ID N. 2696820).

Em 7 de outubro de 2015, houve nova reunião, dessa vez no TJMG, e o acordo foi formalizado. A desocupação da área privada deveria ocorrer em até 20 (vinte) dias. O acordo foi encaminhado para homologação do juiz da 5ª Vara e o processo extinto com resolução de mérito.

Como o representante do CEJUS SOCIAL mencionou, havia processos intimamente relacionados àquele que fora tratado consensualmente. São eles:

- Reintegração nº 6037465-07.2015.8.13.0024, de autoria do Município de Belo Horizonte, ajuizada contra os moradores da ocupação Maria Guerreira e distribuída em 26 de Maio de 2016. O autor reivindica-se legítimo proprietário dos lotes 03, 04 e 05 da quadra 14 e legítimo possuidor dos lotes 07, 08, 09 e 10, da quadra 121A, localizados no bairro Copacabana/Vila Monte Carmelo.
- Reintegração nº 6044185-87.2015.8.13.0024, de autoria de pessoas físicas, ajuizada contra os moradores da Ocupação Maria Guerreira, distribuída em 15 de junho de 2016. Os autores reivindicam-se legítimos proprietários e

---

<sup>89</sup> Além dos dois processos mencionados, de autoria do Município de Belo Horizonte, havia ainda a reintegração de posse de um particular (ação nº 6044185-87.2015.8.13.002) que também estava intimamente conectada com as demais ações.

possuidores dos lotes 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 da quadra 121<sup>a</sup>, localizados no bairro Copacabana/ Vila Monte Carmelo<sup>90</sup>.

- Reintegração n<sup>a</sup> 6043787-43.2015.8.13.0024, do Município de Belo Horizonte, ajuizada contra os moradores da ocupação Maria Vitória, distribuída em 15 de junho de 2016. O autor reivindica-se legítimo proprietário e possuidor dos lotes 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08 e 15 da Quadra 05, localizados no bairro Copacabana/ Vila Monte Carmelo.

Todas as acima mencionadas ações tramitaram na 3<sup>a</sup> Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Belo Horizonte.

Nas ações de autoria do Município de Belo Horizonte as liminares foram deferidas. No entanto, a Defensoria Pública (que representou processualmente os moradores da ocupação) ingressou com Agravo de Instrumento com pedido de efeito suspensivo e, em ambos os casos, conseguiu em sede de decisão monocrática a suspensão do cumprimento das reintegrações.

No entanto, também em ambos os casos, em sede de julgamento colegiado, os Agravos foram denegados e as liminares reconhecidas.

Um ponto requerido pela defensoria nos Agravos foi a suspensão dos processos para que o caso fosse tratado por vias consensuais por intermédio do CEJUS SOCIAL. Uma coincidência interessante pode ser extraída da leitura do Agravo de Instrumento N<sup>o</sup> 1.0000.15.051563-3/00, interposto no bojo da ação n<sup>o</sup> 6037465-07.2015.8.13.0024. O recurso foi interposto na mesma data em que foi criado o CEJUS SOCIAL<sup>91</sup> e a Defensoria utilizou o fato para corroborar seu pedido.

Em 19 de agosto de 2015, o CEJUS SOCIAL remeteu ofício ao juiz da 3<sup>o</sup> Vara de Feitos, consultando-lhe sobre o interesse de que este órgão manejasse a conciliação/mediação dos dois processos em virtude de sua íntima conexão com o processo 6047409-33.2015.8.13.0024, cuja intervenção do CEJUS SOCIAL fora solicitada pelo magistrado responsável.

O juiz da 3<sup>o</sup> Vara de Feitos concordou em enviar o caso para tratamento consensual, mas não suspendeu o processo judicial. Por isso, ainda que as tratativas

---

<sup>90</sup> Esse processo não será analisado, mas, em suma, a mediação do art. 565 foi requerida pelos réus e negada.

<sup>91</sup> “Na data de hoje, 01/07/2015, foi inaugurado o Cejus, Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania para Demandas Territoriais Urbanas e Rurais e de Grande Repercussão Social – Cejus Social conforme notícia veicula no site do Tribunal” (AUTOS N<sup>o</sup> 1.0000.15.051563-3/00, ID N. 1685415)

estivessem ocorrendo, em outubro de 2015, em face do reconhecimento das liminares pelo TJMG, os mandados de reintegração de posse foram expedidos.

O representante do CEJUS SOCIAL entrou em contato com a Mesa de Diálogo, pedindo para que fosse colocada em pauta uma reunião entre os atores envolvidos no conflito das Ocupações Maria Guerreira e Maria Vitória. O encontro ocorreu no dia 12/04/2016, na Cidade Administrativa, na sede da Companhia de Habitação de Minas Gerais (COHAB Minas), na Cidade Administrativa.

Dado o não comparecimento do Município neste encontro, restou impossibilitada a tentativa de composição. Por sugestão do Desembargador que coordena o CEJUS SOCIAL, a Defensoria Pública atravessou petição (no dia 19 de abril de 2016) nos autos solicitando ao juiz originário da causa que fosse designada a audiência de mediação prevista pelo art. 565 do CPC/15. O entendimento era de que era necessário:

[...] dar continuidade ao diálogo, para resolver, no mínimo, a possibilidade de um assentamento provisório, ou ingresso no Programa 'Minha Casa, Minha Vida', aluguel social, alguma alternativa que possa aliviar a situação das famílias da referida comunidade carente, tendo sido sugerido ao Defensor Público que atravesse uma petição na Vara competente, no sentido de aplicar esse artigo 565, parágrafo 1º, pois assim o juiz marcaria uma audiência e intimaria a Prefeitura de Belo Horizonte a comparecer

Ou seja, a designação da audiência funcionaria como um meio de compelir o Município a cooperar. Coisa que parece contrariar a mediação no que tange à autonomia e a voluntariedade. No entanto, conforme já exposto, essa obrigação é de comparecimento e não de efetiva aceitação da mediação.

O MP opinou pelo acolhimento do pedido da Defensoria Pública (ID N. 8384887), sob o argumento de que:

O enfrentamento da questão de maneira pacífica a fim de diminuir os prejuízos sociais, se confirma através da recente criação do CEJUS Social, cujo objetivo é encontrar alternativas de solução adequadas à natureza e peculiaridade dos conflitos fundiários urbanos e rurais. [...] Foi nesse sentido que a mesa de diálogo e negociação permanente com ocupações urbanas e rurais, reunida no dia 12/04/2016, na sede da URBEL, deliberou que fosse acatado o encaminhamento proposto pelo Desembargador Alberto Diniz, sob a responsabilidade do Defensor Aylton Magalhães: atravessar petição solicitando audiência de mediação, fulcrado nos artigos 3º, § 3º e 565, ambos do Código de Processo Civil, conforme cópia da reunião que segue em anexo

Em 30 de maio de 2016, a Defensoria Pública peticionou proposta para solução pacífica das reintegrações de posse (a petição foi a mesma para ambas as reintegrações de posse) e solicitou o recolhimento dos mandados de reintegração de posse e a

intimação do autor para que tomasse conhecimento da proposta de acordo com a designação de audiência.

O juiz abriu prazo para que o município se manifestasse acerca da petição com a proposta, mas não designou a audiência. O município não se manifestou sobre a proposta nem sobre a audiência.

No dia 13 de junho de 2016, os mandados de reintegração (referente às duas ações) foram cumpridos.

Como se vê, o caso em tela foi atravessado pelos dois Códigos de Processo Civil: o de 1973 e o de 2015. Como sabido, o CPC de 2015 entrou em vigor em Março de 2016. Então, quando o juiz da 5ª Vara cível solicita que o caso seja tratado pelo CEJUS, o CPC/15 não estava vigente ainda.

Com a entrada em vigor do Código, uma vez que frustrada a tentativa de solução consensual no CEJUS, o novo artigo 565 do CPC/15 foi pensado como estratégia para fazer com que um dos atores se engajasse no tratamento da questão. Isso pode parecer contraditório, mas conforme já exposto, não o é.

No entanto, a questão não teve bons frutos. O juiz (terceiro com poder de intervenção) não interrompeu o processo judicial, o que funciona como um desestímulo na busca por outras respostas ao conflito. Com os mandados de reintegração de posse já expedidos e podendo ser cumpridos, o ator proprietário não teria razões para se engajar na mediação. Isso demonstra que a colaboração para que a mediação funcione tem que partir não só dos atores principais do conflito, mas também dos terceiros envolvidos.

O caso ilustra bem como poderia funcionar a comunicação entre as instâncias, favorecendo para que a mediação se efetivasse e funcionasse como uma resposta asseguradora da moradia. E também demonstra que a principal chave para isso acontecer é a necessária colaboração e comunicação entre as instâncias, instando assim o engajamento dos atores do conflito.

No tópico seguinte é apresentado o projeto de Lei Estadual 3562/16. Esse projeto é interessante porque pretende dar alguma uniformidade à interação entre algumas das diferentes instâncias em que se dá a mediação de conflitos fundiários urbanos. Uma regulação mínima dessa realidade poderia prevenir falhas como as que ocorreram no caso das Ocupações Maria Vitória e Maria Guerreira.



#### **5.4 Para normatizar a interação: projeto de Lei Estadual 3562/16 que propõe a instituição do “Plano Estadual de Mediação de Conflitos Coletivos Socioambientais e Fundiários Rurais e Urbanos e de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva**

Nos diálogos tecidos ao longo do trabalho, a articulação com o legislativo foi percebida como um ponto importante para o desenvolvimento das práticas de mediação dos conflitos fundiários urbanos. No entanto, destacou-se que os avanços legislativos devem ser combinados a outras ações de política e mobilização. Segundo Advogado Popular 1 (2017):

Então se a gente tem um aparato legal mínimo para nos resguardar, é importante. Por exemplo, a Lei 13.604 que era uma lei que falava sobre o cumprimento de reintegração de posse e sobre a formação de uma comissão. Então uma lei ainda precária, do Itamar, que tem os seus limites, e mesmo assim uma lei que nem sempre se usava na hora do despejo. Então é fundamental que a gente tenha resoluções nesses três Poderes, que façam a defesa das ocupações. Claro que a gente sabe que mesmo depois de uma conquista depende-se da política.

A “lei 13.604” a que o interlocutor se refere é a Lei Estadual 13.604/2000 que determinou a criação de Comissão Especial composta por membros dos três Poderes para acompanhar os trabalhos dos despejos coletivos, incluindo as respectivas “operações policiais”. O advento dessa lei, anterior ao movimento pela articulação de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, demonstra como Minas Gerais (em que pese todos os desafios e limitações) tem sido vanguarda nas questões ligadas ao tratamento dos conflitos fundiários urbanos.

Atualmente (junho de 2018), tramita na Assembleia Legislativa de Minas Gerais o Projeto de Lei nº 3.562/2016, de autoria do deputado estadual Rogério Correia (PT), que dispõe sobre mediação de conflitos coletivos socioambientais e fundiários rurais e urbanos.

Segundo o art. 1º do referido Projeto de Lei, “O Estado adotará medidas de mediação em situações resultantes de conflitos socioambientais e fundiários rurais e urbanos, em consonância com o que determina a legislação federal e a estadual” (MINAS GERAIS, 2016). Ainda, de acordo com o art. 2º: “Como medida de prevenção e mediação, o Estado formulará o Plano Estadual de Mediação de Conflitos Coletivos Socioambientais e Fundiários Rurais e Urbanos e de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva [...]” (MINAS GERIAS, 2016). O Projeto também pretende transformar

a Mesa de Diálogo, que atualmente é uma política de governo, em uma política permanente de Estado<sup>92</sup>. O proponente justifica o projeto pelas seguintes razões:

Os meios usuais empregados na resolução de conflitos socioambientais e fundiários rurais e urbanos resultam mais em acirramento das situações de litígio do que em soluções pacificadoras, não poucas vezes evoluindo para graves e traumáticos confrontos.

Para gerir os embates dessa natureza e permitir aos órgãos e às autoridades responsáveis pela resolução de conflitos coletivos deslindá-los eficaz e apaziguadoramente, segundo a legislação concernente, em vigor, necessário se faz adotar a negociação mediadora como instrumento prioritário de resolução dessas conflagrações de viés inegavelmente social. (MINAS GERAIS, 2016). (grifo nosso)

O Projeto de Lei enfrenta resistências. Assim como as outras propostas que visavam implementar mudanças legislativas relativas à administração dos conflitos fundiários coletivos, a proposição tem sido encarada como um ataque à propriedade privada. A reportagem do jornal “O Beltrano” teve acesso a áudios de WhatsApp do deputado Felipe Attiê do PTB manifestando-se acerca do Projeto de Lei. Segundo o parlamentar: “Só se eles me matar [sic] para passar esse trem aqui.”

No entanto, a mesma reportagem revela que o projeto conta com apoiadores:

[...]desembargador Alberto Diniz Júnior, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), se posicionou favorável à aprovação do projeto, uma vez que, segundo ele, a proposta se alinha ao novo Código de Processo Civil, sancionado pela Lei Federal 13.105, de 2015, e que privilegia incondicionalmente a conciliação em conflitos fundiários. “É preciso **conciliar**, é preciso sentar à mesa e dialogar”, defende o desembargador.

É interessante perceber na fala do desembargador que muito embora o PL e o CPC/15 falem sobre “mediação”, o termo utilizado por ele é “**conciliar**”. Isso demonstra algo que foi percebido ao longo da pesquisa: os agentes responsáveis pela efetivação da mediação nos casos dos conflitos fundiários urbanos não têm clareza sobre a diferença entre os métodos da mediação e da conciliação, tratando-os como sinônimos.

Em outro trecho, a matéria revela o apoio do projeto por parte da Polícia Militar:

O projeto de lei também tem apoio do coronel Aroldo Pinheiro de Araújo, comandante da 15ª Região de Polícia Militar de Minas Gerais. O coronel adiou por dois anos a reintegração de posse da Fazenda Córrego Fundo/Gravatá, no município de Novo Cruzeiro, no Vale do Jequitinhonha, exigindo um planejamento completo da operação. A medida resultou numa mesa de diálogo que terminou com a desapropriação da terra para reassentamento rural, em 2015. (SIMÕES; MENDONÇA, 2017)

---

<sup>92</sup> “Art. 4º – Fica instituída a Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários, doravante denominada Mesa de Diálogo, para promover debates e negociações com o intuito de prevenir, mediar e solucionar de forma justa e pacífica, os conflitos em matérias socioambiental e fundiária, mediante a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos.” (MINAS GERAIS, 2016)

Ressalta-se que a Polícia Militar de Minas Gerais, por meio de sua Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública 3.01.02/2011 do Comando Geral recomenda:

7 CONDOTA OPERACIONAL [...]7.2 EXECUÇÃO[...]7.2.6 Contatos com autoridades envolvidas na solução do conflito. Ao receber a ordem de desocupação, o responsável pela operação articulará com os demais órgãos da União, Estado, Município [...]para que se façam presentes durante as negociações e eventual operação de desocupação[...]. 7.2.9.3. Providências essenciais Durante o Emprego Policial Todos os esforços operacionais devem convergir para que se esgotem as possibilidades de resolução do conflito, sem o emprego da força, devendo para isso a) Esgotadas todas as formas e alternativas de solução pacífica da questão, no caso de autorização de emprego de força necessária para garantir a ordem judicial, solicitar a presença do Comitê Permanente de Crise para participar in loco da ação policial (PMMG apud DEFENSORIA PÚBLICA, 2013)

No que tange às entrevistas realizadas, os interlocutores, apesar de reconhecerem a importância de iniciativas no legislativo, poucos conheciam o projeto de lei. O que demonstra, mais uma vez, a desarticulação das instâncias destinadas à mediação dos conflitos fundiário urbanos.

O Representante da Superintendência de Prevenção e Mediação de Conflitos (SUPMEC) (2017) disse ter ouvido algo sobre a realização de uma audiência pública sobre o PL: “Notícia boa[...]”. As Representantes do Ministério Público (2017), ao serem questionadas se conheciam “o projeto do Rogério Correa” responderam: “Não tivemos contato, se quiser mandar podemos fazer parecer. Mas esse em específico a gente não conhece [...]”.

Os que conheciam, foram pouco otimistas quanto à aplicabilidade do mesmo projeto: “Até acredito que se virar uma lei, muitos juízes não vão aplicar, porque sobrepõe a leitura dos juízes do CPC. Complicado.” (REPRESENTANTE DEFENSORIA PÚBLICA, 2017).

### **5.5 Uma instância pouco conhecida: a SUPMEC<sup>93</sup>**

A Superintendência de Prevenção e Mediação de Conflitos, SUPMEC, atua na mediação de conflitos, especificamente conflitos coletivos<sup>94</sup>. Foi criada em 2015 e está vinculada à Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

---

<sup>93</sup> Pelo que foi possível extrair das entrevistas e dos estudos realizados, SUPMEC e Mesa de Diálogo, em que pese sejam políticas de um mesmo governo, não se sobrepõem. Os métodos de atuação das instâncias são diversos e a SUPMEC é chamada a atuar *in loco*, quando os conflitos estão mais aguçados.

<sup>94</sup> Para a SUPMEC (2017), os conflitos coletivos são definidos assim: “envolve a organização da sociedade, seja em movimentos, coletivos, ONGs, entre outros, ou mesmo a simples união de pessoas em

Segundo relatório divulgado em 2017, a SUPMEC acompanhou 110 conflitos no Estado de Minas Gerais. Desses, 24,5% estavam localizados na RMBH; 33,6% eram conflitos fundiários urbanos; 65,5% do total de conflitos acompanhados pela superintendência possuíam demandas judicializadas<sup>95</sup>. E, até aquele momento, 55,5% dos conflitos acompanhados haviam sido finalizados pela SUPMEC a partir de algum encaminhamento, enquanto 45% continuam sendo supervisionados.

Relevante mencionar que, em relação aos conflitos finalizados, em 25,5% dos casos o acordo foi realizado para deslocamento para outra área; em 17,6% o acordo foi para desocupação/desobstrução; em 17,6% dos conflitos desligados, a retirada foi forçada com mandado; a retirada forçada sem mandado e o desligamento com orientações/apoio prestado são 9,8% cada; em 7,8% o acordo foi por permanência no local; 5,9% em desocupação/desobstrução voluntária, bem como tentativas de mediação esgotadas.

A SUPMEC não foi citada por nenhum dos entrevistados e mesmo nos espaços de discussão acerca da mediação de conflitos fundiários, esta pesquisadora não viu/ouviu registros de sua atuação. Foi possível conhecer um pouco mais do trabalho desenvolvido pela Superintendência através da entrevista com um de seus membros. A entrevistada Mediadora do TJMG indicou a esta pesquisadora um possível entrevistado que possivelmente saberia da temática da pesquisa porque estava fazendo um curso de capacitação organizado pelo Estado de Minas Gerais sobre mediação na área de conflitos fundiários. Calhou de ser esse indicado membro da Superintendência.

O entrevistado explica um pouco do trabalho desenvolvido:

[...] a mediação na secretaria de direitos humanos foi criada em maio de 2015, quase na mesma época que a Mesa foi criada. Havia uma diferença um pouco porque a mesa não faz mediação, ela é uma mesa de negociação e ainda assim com algumas questões a serem bem alinhadas. E.. Dentro da Secretaria De Direitos Humanos o Nilmário decidiu fazer uma superintendência de mediação de conflitos coletivos, fundiários urbanos, rurais e socioambientais. Então a gente atua em conflitos coletivos dentro desses três temas, o rural e socioambiental. Estou falando baixinho né? A gente assim, a gente tá desenvolvendo um processo e uma metodologia pra isso, não tem. Talvez você saiba mais que a gente na pesquisa que você está fazendo, tem pouquíssimas experiências, doutrinas, livros escritos sobre mediação coletiva. A gente encontra até muito sobre mediação comunitária, que é outro viés. E individual tem né, bastante coisa já. Coletiva não tem. Então a gente começou já na pratica, tentando fazer mediação fazendo

---

grupos, sem uma denominação específica, em torno da defesa de direitos para benefício da coletividade, chamando a atenção do Poder Público para a necessidade de implementação de ações de curto, médio e longo prazos que visem a solução dos problemas apresentados”.

<sup>95</sup> Ou seja, na maior parte dos casos, os conflitos utilizam os mecanismos judiciais como parte de sua resolução.

trabalho com muitas dificuldades, porque mediação coletiva o ambiente é... [...] tem todo um procedimento de lugar, estrutura, eventualmente mesa redonda e uma série de situações que eventualmente propiciam mediação de conflitos. Em regra, essa mediação coletiva é mais complicada, primeiro porque, não dá pra todo mundo sentar numa mesa, para fazer mediação. Raramente consigo levar qualquer mesa que for[...]

Durante a entrevista, o membro da SUPMEC diferenciou o trabalho que ele e sua equipe desenvolviam daquele desenvolvido no âmbito da Mesa de Diálogo. Ele acha que o que acontece na Mesa é uma negociação. À época da entrevista, os mediadores da SUPMEC estavam passando por um processo de capacitação em mediação. Esse curso seguia as linhas do Manual de Mediação judicial utilizado para a formação dos mediadores judiciais, já evocado *supra*. Então, por isso, o entrevistado parecia ter uma visão mais abrangente da mediação enquanto técnica.

Ao longo de sua fala, recorrentemente, ele usa das palavras “técnica”, “metodologia”. Junto do Entrevistado Desembargador do TJMG 1, e ainda mais enfaticamente que aquele, o entrevistado Membro da SUPMEC foi quem assinalou que a mediação é o método adequado para tratar dos conflitos fundiários urbanos. Em momento algum ele disse que mediação e conciliação são intercambiáveis ou que sejam expressões sinônimas. Pelo contrário, suas palavras conduziram à compreensão de que a mediação é algo muito específico. Veja-se:

A gente já experimentou casos, muito no nosso começo, muito de outros espaços, na mesa de diálogo por exemplo, que como eu disse não faz mediação, faz negociação, de situações que fazem o conflito se acirrar, por uma dificuldade técnica do mediador de tentar fazer uma, como eu – vou usar a palavra, classificação de conflito. É, então assim, é possível fazer com intuição? É possível fazer com intuição, mas tem que ser um conflito muito bem desenhado pra que isso aconteça, de forma interessante. A técnica ela é importante, porque você consegue ir além, consegue aprofundar um pouco mais no conflito, que na maioria das coisas que eu te disse ele está acirrado e as pessoas não conseguem naquele momento falar de fato o que é. E aí te disse das necessidades, das questões, e é só as posições que aparecem, e se é um mediador sem técnica para isso ele vai se perder nas posições e não vai alcançar, então é possível, mas é eu acho que é pouco produtor, em se tratando de uma possível política pública [...]

. É, agora, a metodologia, eu vejo metodologia sim nesse trabalho que a gente tem tentado fazer, mas como eu disse desde o começo, há várias questões, instâncias mesmo, em torno daquele conflito que impedem a aplicação plena de todas as técnicas e todas as metodologias, de mediação, mas o que é possível aplicar, a gente aplica e tem um resultado interessante. O que a gente tem tentado fazer, como eu te falei no início, a gente tá se capacitando e desenhando essa política, então a gente espera até o final do ano que vem desenhar bem essa metodologia, com as características específicas de um conflito coletivo, em um ambiente pouco ou nada controlado, porque isso vai acontecer. A gente estava até conversando isso nas aulas que a gente teve com as professoras [inaudível 36:19] e a Carol que a Secretaria resolveu retratar esse tipo de conflito porque não era um conflito tratado em nenhum outro espaço e continua sendo pouco tratado. A mesa de negociações faz, mas faz também com muitos limites, e, limites institucionais, são órgãos de

estados que não podem intervir em outros espaços, então a gente tem tentado desenhar uma metodologia que vai com certeza diferenciar bastante desse manual que o CNJ fez de algumas diretrizes, mas não vai fugir do escopo principal da mediação, que acho que o importante que a gente não pode se perder qual é o objetivo, embora lá [inaudível 37:12] social a gente diga que é disseminação da cultura da paz. [37:16] (REPRESENTANTE DA SUPMEC, 2017)

Inquirido se achava que a mediação desenvolvida no âmbito da SUPMEC poderia ocorrer judicialmente, o entrevistado foi enfático no sentido de que não seria possível porque a prática esbarraria em limites institucionais. Depreende-se de sua visão que é preciso haver uma coordenação entre as práticas:

[...] como a gente tá falando do Judiciário, de política pública, que vem sendo implantado, por exemplo, nesse caso específico eu acho difícil levar uma mediação dessas pro Judiciário. Porque o Judiciário tem as suas amarras enquanto poder Judiciário, então eu não sei em que momento, por exemplo, a pessoa enquanto mediador judicial dentro do espaço do Judiciário poderia negociar é, um desembaraço de uma questão na prefeitura pra atender uma necessidade do proprietário e aí chegar na solução do conflito. Porque algumas poucas que eu acompanhei, e aí de mediações individuais, tem poucas possibilidades de acompanhar coletivas no Judiciário, às vezes esbarram em pequenas coisas assim, que são limites do Judiciário, então não sei como isso seria levado, como o Judiciário iria levar a prefeitura pra entender o que tá acontecendo ali, que na verdade a gente foi entender depois, tinha um embaraço maior assim, o IPTU cobrado num valor muito exorbitante, e o proprietário foi recorrer do valor do IPTU, nada muito, mas é um processo que corria há muitos anos na prefeitura a revisão do IPTU. É, como que o Judiciário, a mediação do Judiciário ia intervir nisso na prefeitura, se é administrativo, de modo autônomo, sem força impositiva do Judiciário, entendeu? Então eu acho que isso, porque, na mediação a gente tem que avançar com pequenos acordos pra chegar num ponto final. Quando se tá tratando de questão de família, é muito fácil de acontecer no Judiciário, são coisas que são negociadas única e exclusivamente ali dentro. Quando se trata de um movimento, de um movimento grande, não é o caso da Pátria Livre, mas se trata de mediação que a gente tem frustrado há muitos anos, que é em Conceição de Mato Dentro, que é a Anglo Amrican, empresa multinacional, extremamente difícil você levar pro Judiciário pra negociar uma licença, porque já está dada pelo estado, o Judiciário não vai se propor a discutir essa licença, [...]. Então acho que tem limites, pra atuação do Judiciário, então não acho que tudo possa ser resolvido no Judiciário por conta disso (REPRESENTANTE DA SUPMEC, 2017)

Sobre a interlocução da SUPMEC com a Mesa de Diálogo, a consideração do entrevistado é interessante. Apesar de afirmar que o que acontece na Mesa é negociação e não mediação, o entrevistado admite que um dos encaminhamentos possíveis aos casos mediados pela SUPMEC é o direcionamento desses para a Mesa. Ele narra a situação de uma Ocupação chamada Pátria Livre, situada na região da Pedreira Prado Lopes em Belo Horizonte.

A SUPMEC foi chamada para intervir no conflito no momento em que o efetivo policial estava às portas da ocupação para realizar o despejo dos moradores. Nesse caso específico, não havia mandando judicial, coisa que tornaria eventual despejo ato ilegal.

Muito embora essencial, esse ponto não é o foco do debate. O fato é que a equipe da SUPMEC chegou ao território e iniciou um processo de mediação. Segue um trecho da entrevista:

A gente é chamado no momento em que a polícia chega para, vou chamar de fazer uma reintegração de posse, embora não seja porque não tinha decisão, mandado nenhum para isso. Que é uma outra discussão que a gente faz, mas em outro parêntese. É, então o que aconteceu, chegamos lá, nessa ocasião específica, fui eu que fui fazer a mediação, a polícia estava já com a tropa de choque já para a retirada das pessoas, e estava o advogado apenas do suposto proprietário do imóvel. A partir daí a gente tentou fazer uma conversa com a polícia, para que a polícia nos esperasse, nos desse um tempo para poder dialogar com o pessoal, e isso em si já é uma dificuldade enorme, a gente conseguiu assim 15 minutos, e aí passados 15 minutos a gente lutava por mais 15 ou 30 minutos. O tempo inteiro nesse sentido. Quando conseguia esse prazo a gente ia conversar com advogado [...] E no momento estava muito complicado, a polícia pressionava para fazer a reintegração de posse, o advogado do proprietário estava nessa posição de que tinha que cumprir, e que ia ser judicializada a situação, até que a gente conseguiu com o vizinho o telefone do proprietário, e aí passamos a dialogar com o proprietário diretamente. Na conversa com o proprietário a gente percebeu as necessidades dele, ele demonstrou que ele havia arrematado aquele imóvel no leilão, e que por dívidas anteriores do proprietário ele não conseguiu implementar o empreendimento que ele queria para aquele local, então assim, o imóvel estava sem função social, mas não por inércia do proprietário, então ele demonstrou um documento protocolado há vários anos na prefeitura, tentando licenciamento, tentando umas coisas, e tudo isso barrado. Então a gente percebeu essa necessidade dele de desembolar a questão burocrática do imóvel, ele não tinha necessidade de, é, lutar pela propriedade daquele imóvel, daquele empreendimento, e ter o seu lucro, empresário né, ele, né. Atinge a finalidade de quando ele adquiriu aquele imóvel. A partir disso, embora ainda sem querer negociar, mas demonstrando a necessidade que ele tinha, a gente voltou a conversar com o movimento, com a ocupação, e colocando para eles, “a situação é essa, ele tem alguns interesses e de repente a gente pode conversar se vocês tiverem dispostos também a negociar porque ali o proprietário começou a ter notícias de algumas pressões lá dentro que o preocupou, a gente não avalia se a preocupação é real ou não, mas ele falou muito de “ah, tem crianças aí dentro, a polícia não está deixando entrar água”, quase uma atuação de um quase sequestro, corta-se a água e as pessoas não suportam mais aquilo e saírem. E aí ele estava demonstrando essa preocupação, “ah, sei que está cheio de crianças aí, idoso sem água, e tal” aí a gente levou, ele também está preocupado com vocês, ele tem algumas demandas, ele quer ver como tá a situação das crianças aí e tudo, aí a gente foi levando, a dificuldade da mediação está aí, o mediador ele tem que favorecer o diálogo entre as partes, nesse caso isso era impossível que as partes estavam distantes, ao telefone, e a outra parte não podia abrir o portão porque a polícia ia aproveitar pra entrar. Então a gente estava quase de garoto de recado, pegava informação aqui, trazia pra cá, pegava informação aqui trazia pra cá. Até que a gente conseguiu em conjunto chegar em que o proprietário tinha interesse em ser ajudado a resolver as questões burocráticas que ele tinha embolando aquele imóvel e que inclusive a solução poderia sim ser a aquisição pela prefeitura para desenvolver ali algum projeto social. Então assim, ele se dispôs a isso, então a partir disso não era mais imperativo que houvesse reintegração de posse naquele momento. Aí foi outra conversa a se fazer com a polícia. A polícia volta a fazer uma pressão, “estou aqui com todo aparato, com tantos policiais, teve um custo pro Estado, a gente não pode sair daqui sem reintegração de posse”, “não, mas o proprietário não tem mais interesse”, “ah, mas eu quero que ele venha aqui e fale e prove”, a gente

conseguiu colocar o proprietário no telefone pra falar com o comandante que estava no momento, o proprietário explicou a situação, ainda assim dissuadindo um pouco pela PM a fazer essa negociação, mas a gente conseguiu negociar os termos, até os termos do boletim de ocorrência. Então a gente negociou o que constaria no boletim de ocorrência porque sempre se carrega a mão, a pessoa que está denunciando a pessoa que está fazendo o boletim de ocorrência, e é normal que ele carregue a mão para tentar ter um ganho maior, quando um possível inquérito for desenvolvido, então a gente conseguiu conversar com ele pra apenas relatar a entrada do pessoal. Porque normalmente o movimento também faz um boletim de ocorrência, quando o pessoal ocupa o espaço, é importante pra eles fazerem o registro, então a gente negociou os termos, do que constaria no boletim de ocorrência, ele pediu que o advogado dele e que a polícia entrasse pra ver a situação das pessoas lá dentro, as pessoas não queriam deixar que as polícia entrasse, mas permitiu que o advogado entrasse, quando a gente entrou lá tinha equipe de médicos populares do movimento acompanhando, o pessoal deu um jeito de entrar com água por outros lugares, então não tinha ninguém naquele momento em uma situação muito complicada, então viu-se isso, saímos de novo da ocupação, constamos no boletim de ocorrência não a ocupação e não constou algumas situações, algumas denúncias um pouco mais carregadas que o proprietário queria fazer e constou o compromisso nosso de levar o conflito pra discutir junto com a mesa de diálogo, a mesa de conflitos, pra ajudá-lo também a resolver os problemas. O ponto foi, “se você sentar pra negociar e me ajudar também, porque eu estou também com isso aí parado há muitos anos, estou disposto a aceitar a possibilidade”. Os dois aceitaram a proposta, a gente sentou já duas vezes na mesa de diálogos, espaço mais ampliado, e aí a coisa está se encaminhando, provavelmente a gente não pode antecipar o resultado né, a gente não pode antecipar, mas assim, as últimas conversas têm encaminhado pra prefeitura, auxiliar o movimento, a ocupação, a desenvolver lá espaço de moradia, espaço que eles estão chamando de cozinha comunitária, pra atender a comunidade, e trabalho pra geração de renda. E isso seria feito mediante aquisição do imóvel pela prefeitura e indenização ao proprietário. Então assim, está caminhando nesse sentido. [28:37] (REPRESENTANTE DA SUPMEC, 2017)

No que tange à interação com o judiciário, o entrevistado não considera que haja interlocução suficiente. E ele aponta um fato que foi percebido ao longo da pesquisa: as instituições que lidam com a mediação não se conhecem e, mais que isso, não conhecem os regramentos (seja a Lei da mediação, seja a resolução 125/2010 do CNJ, sejam as disposições sobre mediação no CPC/15). Isso lembrou a pesquisadora de um fato ocorrido em algumas das entrevistas realizadas. Muitas vezes, ao mencionar, suscitar uma regra ou instância de mediação no diálogo com seus interlocutores, esses diziam que aqueles lhes eram desconhecidos.

Por fim, um ponto importante abordado pelo entrevistado no que pertence à relação com o judiciário foi o momento em que a Superintendência é demandada. Posto que não pode atuar de ofício, precisa que algum dos atores envolvidos no conflito solicite a presença do grupo, isso faz com que a atuação da SUPMEC seja mais restrita, impedindo práticas preventivas ou informativas.

Geralmente, essa solicitação ocorre no momento em que a reintegração já foi deferida e aguarda a execução. Quando a gente começou, a gente pegou um



levantamento tinham 178 mandados de reintegração de posse no estado. Só 12 eram decisões definitivas, todo o resto era liminar. Então normalmente a gente chega pra tentar atuar na mediação de conflitos no momento do acirramento do conflito, que é o momento da reintegração de posse. A gente chegava e ainda chega no nosso conhecimento um conflito a partir da polícia, para participar da reunião que eles chamam de comitê de crise, que é obrigatória antes de qualquer reintegração, mas que só serve para informar quando vai ser, não é nenhum tipo de negociação também. A gente tem conseguido negociar prazo, algumas coisas, mas não é o objetivo. Então quando o conflito chega até a gente ele já está na situação de cumprimento de reintegração de posse. Então a mediação acontece no campo debaixo do sol, com monte de polícia, o proprietário com mandado de reintegração de posse e a comunidade sem nenhum instrumento como argumento. Então assim, é um dificultador grande porque as partes não sentem necessidade de negociar, estão com o mandado em mãos, a polícia está ali, ela vai cumprir e cumpre (REPRESENTANTE DA SUPMEC, 2017)

## **5.6 As mediações desde o ponto de vista dos movimentos sociais organizados de ocupação por moradia.**

Nesse tópico, espera-se mostrar como os movimentos sociais por moradia entendem e recepcionam a ideia da mediação nos conflitos fundiários coletivos urbanos. De início, é preciso esclarecer o perfil dos entrevistados: uma arquiteta e advogada popular; uma pesquisadora e também advogada popular; um pesquisador e advogado popular. Além disso, as percepções registradas vão ao encontro das opiniões de moradores e militantes com as quais esta pesquisadora teve a oportunidade de dialogar durante o percurso de investigação.

Os entrevistados e as entrevistadas são pessoas vinculadas ao Movimento Brigadas Populares<sup>96</sup>, ao MLB<sup>97</sup>, ao coletivo de advogadas populares Margarida Alves<sup>98</sup> e à ONG Terra de Direitos<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> As “Brigadas Populares” formaram-se em 2005 a partir de um grupo de estudos marxistas que abrangia algumas instituições de ensino superior de Belo Horizonte, em especial, a Faculdade de Direito da UFMG (LOURENÇO, 2016). Atualmente, a organização está presente nos Estados de: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Pará, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, além do Distrito Federal. As Brigadas operam a partir de brigadas territoriais (militantes atuam na organização do território para o atendimento de demandas locais) e de brigadas especiais (que se relacionam a temáticas específicas). A atuação também se dá em Frentes de Trabalho, que agrupam militantes dedicados a demandas específicas, são elas: Antiprisional, Comunicação e Cultura, Formação, Juventude e Reforma Urbana (BRIGADAS POPULARES, 2018). Cf.: <<https://brigadaspopulares.org.br/como-nos-organizamos/>>. Acesso em: 02 jun 2018.

<sup>97</sup> O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) é um movimento social nacional que luta pela reforma urbana e pelo direito de moradia adequada. É formado por famílias sem-teto de todo o país. Segundo seus membros: “a luta pela moradia é o motor principal da luta pela reforma urbana, pois através dela conseguimos mobilizar milhares de pessoas, pressionar os governos [...] Nesse sentido, tem importância fundamental a organização e realização das ocupações. [...] Ocupar é um ato de rebeldia, de confronto com a ordem estabelecida, de questionamento à sagrada propriedade privada capitalista. Logo, enquanto morar dignamente for um privilégio, ocupar é um dever!” (MLB, 2018). Cf: <[https://www.mlbbrazil.org/our\\_team](https://www.mlbbrazil.org/our_team)>. Acesso em: 02 jun 2018

A opção por evidenciar a visão dos movimentos em relação à mediação justifica-se porque, ao longo da pesquisa, percebeu-se que esse é o grupo de atores que mais tensiona o sentido e as práticas da mediação. Isso tem a ver com a potencialidade que os movimentos sociais encerram enquanto núcleos centrais de uma ordem pluralista. Representando a possibilidade de captar o conteúdo e a forma do fenômeno jurídico mediante a informalidade de ações concretas de atores coletivos consensualizados pela identidade e autonomia de interesses do todo comunitário (WOLKMER, 2001).

Tecidas essas considerações teóricas passa-se ao registro do que pôde ser apreendido nas entrevistas. A percepção mais evidente foi a de que para os movimentos sociais a mediação não é concebida como um método salvador de mundos. Não é vista como a panaceia para todos os males. Os interlocutores posicionaram-se em um lugar muito crítico e cauteloso com relação ao procedimento. O que não quer dizer que não entendam a mediação como algo importante e valoroso no contexto dos conflitos fundiários urbanos.

Eu avalio sim que o CPC abre uma grande brecha para a gente disputar cada vez mais esse conceito de mediação no Judiciário. E mesmo com a promulgação dele eu acho que já há um ambiente mais propício para que a gente faça essa disputa. Então é algo que a gente já levantava antes do CPC, a necessidade de processo de composição de conflito que respeitasse o direito das famílias, e eu acho que com o novo CPC a gente conquistou, mesmo que seja limitado e pudesse ter avançado mais em proposições que inclusive não passaram. Então eu acho que mesmo com seus limites e não tendo sido aprovadas algumas proposições dos movimentos sociais, ainda há campo de disputa. E cabe a nós cada vez mais bater nessa tecla da mediação e levar essa forma de resolução para o Judiciário. E acho que o instrumento da mesa legítima muito isso no Judiciário, então a relação entre os Poderes acho que é isso. O fato de ter um decreto, ter uma mesa do estado de fato influi muito no Judiciário. Porque seja um desembargador conservador ou um juiz, como ele vai justificar não ter encaminhado para a mesa de negociação? Coloca em situação de desmascarar a posição ideológica, porque se não manda o conflito para a mesa de negociação, ele vai ter que justificar a posição dele como uma posição de fato reacionária. Então acho que é um grande avanço. (ADVOGADA POPULAR 2, 2017)

---

<sup>98</sup> O Coletivo Margarida Alves surgiu em 2012, na cidade de Belo Horizonte/MG, com objetivo de prestar assessoria jurídica popular a movimentos sociais, ocupações urbanas, comunidades tradicionais, coletivos organizados, dentre vários outros grupos que politizam as relações sociais no campo e na cidade. Para além de sua ação no judiciário, o Coletivo também atua na educação popular e na formação jurídica e política das comunidades e grupos assistidos. (COLETIVO MARGARIDA ALVES, 2018). Cf.:< <http://coletivomargaridaalves.org/quem-somos>>. Acesso em: 02 jun 2018

<sup>99</sup> A Terra de Direitos é uma organização de Direitos Humanos que atua na defesa, na promoção e na efetivação de direitos, especialmente os econômicos, sociais, culturais e ambientais. A organização surgiu em Curitiba (PR), em 2002, para atuar em situações de conflitos coletivos relacionados ao acesso à terra e aos territórios rural e urbano. Atualmente, a Terra de Direitos têm escritórios em Santarém (PA), em Curitiba (PR) e em Brasília (DF) (TERRA DE DIREITOS, 2018).Cf.:< <http://terradedireitos.org.br/quem-somos/sobre>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

A questão é que, a depender do método e da forma como a mediação se realize, a moradia e outros direitos fundamentais podem ficar mais prejudicados do que favorecidos. Uma das entrevistadas usa o título do livro “As palavras e as Coisas” de Michel Foucault para encarnar essa contradição. Pode ser que a ideia enunciada pela mediação seja muito prestigiosa, mas, na prática, as coisas podem se passar em outros termos. Nas próximas linhas, espera-se melhor esclarecer esses pontos.

### ***5.6.1 Mediação como conceito estratégico***

Os interlocutores apontaram que a mediação não é uma prática nova circunscrita ao advento do CPC/15. Assim como mencionado em tópico acima, a mediação sempre foi uma estratégia de matriz política (que se processou paralelamente ou de forma inter cruzada com a solução adjudicada). As práticas negociais (aqui não fazendo restrição à mediação) sempre foram tratadas como forma de “luta” nos conflitos fundiários urbanos e foram associadas a outras formas de resistência. No caso da Izidora, por exemplo, houve uma pressão do movimento para que o governo se dispusesse a negociar, mas, concomitantemente a isso, houve trancamento de vias, campanhas virtuais, abaixo assinados, ocupações de órgãos públicos.

O “pensamento, por mais puro, por mais geral e por mais abstrato que seja, é sempre marcado por assinaturas históricas, temporais e, portanto, sempre preso, de alguma maneira, a uma estratégia e a uma urgência” (AGAMBEN, 2010). Com a mediação, o que se passa é justamente isso. Por mais que os movimentos queiram e depositem esperança em consolidar entendimentos mais amplos e normativamente aplicáveis, a “luta pela moradia” lhes é contingente. Daí, que o sentido da mediação vai muito influenciado pela necessidade do momento.

Então eu vejo que as instituições não estão de fato preparadas para lidar com os conflitos fundiários. Aí o que é determinante é a luta que as comunidades são capazes de empreender. Por isso a importância da organização comunitária, dos movimentos sociais, da organização política interna das comunidades, porque quanto mais organizada estiver a comunidade para pleitear seus direitos perante as instituições, mais chance de êxito ela vai ter. Então isso é uma regra da luta, o que a gente percebe é isso. Se não tem ninguém atuando no movimento, nenhuma rede de apoio, se o nível de organização é baixo, as instituições tendem a massacrar aquela comunidade, passar por cima, não atender os pleitos dessas comunidades. Agora, se pelo contrário, a comunidade ‘tá’ de fato organizada, mobilizada, com capacidade de pressão política, aí a gente consegue aproveitar essas brechas do Estado, da instituição, e conquistar direitos a partir da luta (ADVOGADA POPULAR 2, 2017)

Assim, parece ser que o grande mérito da mediação, sob o ponto de vista dos movimentos sociais por moradia, parece ser essa potência estratégica. A mediação como uma categoria passível de ser mobilizada em favor da resistência em defesa da moradia. Essa consideração muito tem a ver com outra qualidade viabilizada pela mediação e apontada pelos interlocutores: a circulação das criatividadees. Por mais acre que o terreno dos conflitos fundiários coletivos seja, há sempre espaço para que as ideias circulem.

Dada sua informalidade, o espaço retórico alargado e, principalmente, a possibilidade de emergências normativas, a mediação favorece a circulação e ativação de criatividadees. Criatividade essa construída desde baixo, lastreada pelas urgências constituídas cotidianamente. Nesse ponto, interessa perceber como os subalternos e as margens são capazes de reconstruir dispositivos. As margens não são inertes e, justamente, nos contextos de urgência, conseguem instituir novas formas de ação política (DAS; POOLE, 2008).

Sobre a disputa pelo sentido da mediação, segue transcrito um trecho da entrevista com Advogada Popular 2, que é muito elucidativo:

Olha, eu acho que o nome que é dado, tem as palavras e as coisas, é secundário. Tem que se pensar do que se fala quando se fala em mediação, quando se fala em negociação. E o pressuposto para se tratar sendo conflitos fundiários, urbanos ou rurais, é o pé de desigualdade, essa assimetria anterior. E isso, se não for incorporado no acordo, na negociação, na mediação, numa perspectiva de forma e de conteúdo, ou seja, que o método seja adequado, que incorpore essa assimetria, tentando nivelar, e também que o conteúdo, diferente do que a gente vem assistindo, ele venha para tentar nivelar. Aí você tem que abandonar os conceitos e pensar em uma outra coisa. Talvez uma saída de pluralismo, de justiça dialógica, de os próprios atores estarem construindo outras formas, não necessariamente de mediar, mas de lidar com o sistema de justiça, trazer as suas demandas e responder quando demandados. Isso tá em construção, mas a gênese dos conceitos também oferta um palpite. Então se alguém vem falar de mediação em uma perspectiva administrativa, na lógica de justiça linha de montagem, de mutirão de conciliação, aí você não precisa que ela te diga do que aquilo se trata, porque você já sabe qual o lugar de fala dela. Me parece que esses pequenos *insights* vão te dizer mais do que o nome em si. A pessoa pode estar usando o nome sensacional, um conceito de sustentabilidade, sustentável, mas pode ser que lá na frente... mas acho que enquanto o pêndulo ainda estiver vasculando, ainda é importante a gente produzir sob esse título, com esse enquadramento [essa é uma importância estratégica] para disputar do nosso campo, se não só o outro campo vai ser ouvido. E eles [as instituições, às vezes o sistema de justiça] têm uma crença de que o instrumento dá conta, então que você ofertar qualquer espaço que seja, ou uma audiência... no caso do \_\_\_\_\_ [45:56] eles chegaram ao absurdo de usar o caso levado ao CEJUS para criminalizar o movimento e dizer que eles se negaram a negociar, que foram ofertadas saídas amigáveis mas que eles não quiseram porque é um movimento... então é dessa mediação que a gente tá falando? Vamos rechaçar em absoluto, isso nunca foi mediação, você nunca mediou. Pelo contrário, isso só reproduz uma lógica e aprofunda a

desigualdade. Isso tem que ser objeto de denúncia nos canais que a gente consiga, porque 'tá' levando uma demanda pra dentro de quem supostamente teria que dar uma satisfação, e a resposta tá aprofundando ainda mais a desigualdade anterior, então isso é muito grave. [46:57]

São também os interlocutores dos movimentos sociais que fazem pontuações mais incisivas acerca das possíveis consequências das disparidades sociais em sede de mediação. No entanto (isso parece contraditório, mas se analisado a fundo não é), os mesmos afirmam que a rede de apoio formada em torno das ocupações possibilita que essas diferenças sejam, de alguma maneira, contornadas.

Tanto a ampla gama de parceiros que as ocupações organizadas (não espontâneas) mobilizam como assessorias jurídicas populares arquitetos, urbanistas, extensionistas, entidades religiosas, psicólogos, assistentes sociais, Defensoria Pública e Ministério Público, quanto a organicidade que os ocupantes vão consolidando através de formações políticas e sociais (a partir de suas experiências cotidianas) permitem que, no momento dos diálogos, os representantes da ocupação estejam empoderados a as diferenças sócio econômicas fiquem amainadas.

Eu entendo a mediação como um processo, no caso a mediação dos conflitos fundiários, em que há disparidade de forças. Então você tem de um lado o Estado, que tem uma força verticalizada muito forte, e que pode, inclusive, utilizar da força bruta, do aparato de choque que é da Polícia Militar, para cumprir um despejo violento. É um Estado militarizado. Isso coloca as famílias numa posição de disparidade de forças muito grande. Então você tem essa posição do Estado. Você tem a posição de proprietários privados que têm uma força muito grande, poder econômico é muito forte, como é, por exemplo, o caso Isidora, que é uma grande empresa a Direcional, que 'tá' há décadas nas barbas do poder político, gerenciando seus interesses, desde a ditadura militar que 'tá' litigando contra os moradores. Ou seja, há uma disparidade de forças muito grande. **Então o processo de mediação dos conflitos, para mim, visa exatamente isso. Fazer com que essa parte mais frágil do processo se empodere \_\_\_\_\_ [10:07] para inverter essa relação de forças. Então o processo de mediação, no caso de conflitos fundiários, engloba ações dos movimentos sociais para que essa disparidade de forças se altere.** (ADVOGADO POPULAR/ PESQUISADOR 2) (grifos nossos)

Os entrevistados apontaram que a mediação cumpre uma função especial que é de aproximar as pessoas. Possibilitar que elas se enxerguem e se reconheçam enquanto pessoas. Nesse sentido, as entrevistas corroboraram com a conclusão do compromisso com a mediação poder estar assentado em premissas personalistas. Explica-se: a abertura ao tratamento consensuado é diretamente relacionada e dependente da postura de pessoas.

[...] mas é um espaço para as partes se conhecerem, às vezes dar rosto aos nomes que só veem escritos no processo. Isso é muito importante. Para mim, a mediação da forma que está colocada é nesse sentido, conseguir visualizar

aquele nome que você e no processo e nunca viu na vida. No processo do Isidoro a gente não teve isso, mas em dado momento os proprietários da Granja Werneck chamaram [tosse] [34:39] as pessoas para conversar, fizemos duas reuniões e isso foi **importante** para aquelas pessoas, tanto para os Werneck quanto para aquelas pessoas da ocupação. Ver quem se diz dono do terreno, quem são aqueles que estão os processando. E para os Werneck foi importante também para ver que aquelas pessoas não são bichos-papões, bandidos, são pessoas normais. Então ter esse espaço que as partes se encontram é o grande mérito da mediação. De fato, para dialogar, dependendo de um juiz que já tem uma preconceção, um preconceito, toda uma decisão formada, nesse sentido se perde o propósito. Para as pessoas se verem é bem importante. [35:50] (ADVOGADA POPULAR – ARQUITETA 1, 2017).

Por fim, é interessante deixar registrado que os entrevistados relacionados aos movimentos sociais foram os interlocutores que mais estavam a par das múltiplas instâncias e lugares em que a mediação tem se constituído. E demonstraram que conhecer esse aparato é vital para que as Ocupações resistam. Os movimentos sociais articulam esse conhecimento para tensionar por alternativas de moradia e mesmo para ganhar tempo enquanto aviam outras estratégias no conflito.

### **5.7 As ocupações Izidora e a Questão de Ordem no julgamento do Mandado de Segurança nº 1.0000.14.061245-8/000: as mediações assustam a quem?**

O propósito deste tópico não é discutir o conflito das Ocupações da Izidora, tema que por sua relevância e abrangência merece muito mais atenção do que os limites desse trabalho permitem. Na verdade, espera-se refletir, a partir da questão de ordem suscitada pelo Des. Alberto Villas Boas, no julgamento do Mandado de Segurança nº 1.0000.14.061245-8/000, acerca dos possíveis obstáculos que dificultam o espraiamento e efetivação da mediação.

É importante deixar claro que a questão de ordem se deu no bojo de um Mandado de Segurança Preventivo. Ou seja, ainda, que intimamente conectado a uma questão possessória, a questão de ordem não foi suscitada na reintegração de posse, pelo que não se falar em aplicação direta do art. 565 do CPC/15.

Por fim, registra-se que o termo “mediação” esteve como que perdido nos discursos proferidos em plenário. A mediação é sempre colocada ao lado da conciliação e da negociação, como se fossem um equivalente e não houvesse qualquer diferença de técnica e potência entre os métodos. Isso ocorre inobstante uma política nacional de mediação de conflitos fundiários, de recomendações do CNJ e de um artigo dedicado ao tema no CPC/15.

### 5.7.1 *Situando as Ocupações da Izidora*

O início das Ocupações Izidora (Rosa Leão, Vitória e Esperança) insere-se no contexto das Jornadas de Junho de 2013. As Ocupações surgiram espontaneamente, sem articulação com movimentos sociais. No entanto, logo em seguida, no mês de julho, as Brigadas Populares e a Comissão Pastoral da Terra passaram a contribuir com a organização popular (BITTENCOURT, 2016, p.155; FREITAS, 2016, p. 74). O conflito fundiário relacionado à Izidora é hoje considerado o maior<sup>100</sup> conflito fundiário urbano da América Latina. São cerca de 8 mil famílias; 30 mil pessoas estabelecidas na área.

A região da mata do Isidoro, com mais de 10 milhões de hectares, situa-se no vetor norte da cidade de Belo Horizonte/MG e é considerada o último grande vazio urbano da capital mineira. A área já foi valorizada por ser um importante ativo ambiental, mas atualmente, é objeto de novos planos por parte do poder público municipal em razão de uma Operação Urbana Simplificada que mobiliza valores em torno dos 13 bilhões de reais e que prevê nova regulamentação para o uso e ocupação do solo da região, além da construção de cerca de 70 mil imóveis. A primeira fase das transformações já foi licenciada e contratada e trata da construção de cerca de 9 mil moradias através do Minha Casa, Minha Vida, em um empreendimento<sup>101</sup> chamado PMCMV - Granja Werneck (BITTENCOURT, 2016).

Após a ocupação, ações reintegratórias<sup>102</sup> foram ajuizadas pelo município de Belo Horizonte, pelo município de Santa Luzia (que já desistiu da ação), pela Empresa Granja Werneck S/A e outras pessoas físicas. Inicialmente distribuídos para Varas diferentes, os processos foram reunidos na 6ª Vara da Fazenda Pública Municipal de Belo Horizonte.

---

<sup>100</sup>O caso das Ocupações da Izidora foi selecionado para ser apreciado na quinta sessão do Tribunal Internacional de Despejo, que aconteceu no âmbito das “Jornadas Mundiais Despejos Zero” e do “Fórum Social Urbano Mundial Alternativo”, no espaço da Conferência das Nações Unidas Habitat III, em Quito, Equador, no dia 17 de outubro de 2016. Foram analisados 88 casos de todo o mundo e desses, os 7 mais significativos em termos de gravidade e número de pessoas afetadas foram escolhidos para apreciação. Além da Izidora, do Brasil, foram selecionados casos da França (Europa), República Democrática do Congo (África), Coreia do Sul (Ásia), Israel (Oriente Médio), Estados Unidos (América do Norte) e Equador (América do Sul). (BENÍCIO, VIEIRA; 2016 <http://justificando.cartacapital.com.br/2016/10/05/izidora-o-direito-moradia-e-o-maior-conflito-fundiario-urbano-da-america-latina/>)

<sup>101</sup>A promotora do empreendimento é a Direcional Engenheira S.A., uma empresa de capital aberto. O empreendimento habitacional planejado possui valores na ordem de 1 bilhão de reais, com financiamentos/subsídios provindos do orçamento municipal e federal

<sup>102</sup>São quatro ações: a do Município de Belo Horizonte (0024.13.242724-6), a da Granja Werneck S/A (0024.13.304260-6), a do Sr. Paulo Henrique Lara Rocha de Faria e outros (0024.13.297889-1) e da Sra. Ângela Werneck (0024.13.313504-6).

Em julho de 2013, a juíza da 6ª Vara da Fazenda Pública concedeu a liminar de reintegração de posse. Em setembro do mesmo ano, a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) emitiu a Recomendação 03/2013<sup>103</sup> dispondo referências mínimas para atuação da PMMG, visando à manutenção da integridade psicofísica, saúde, vida e patrimônio dos envolvidos em eventual reintegração de posse. Bittencourt (2016) e Bizzotto (2015) consideram que a Recomendação atrasou o despejo porque a polícia não tinha condições de cumprir as diretrizes nela expostas.

Ato contínuo, em outubro, realizou-se a I Audiência Pública das Ocupações da Izidora na Câmara de Vereadores de Belo Horizonte. Na ocasião, os moradores reforçaram que não aceitariam o despejo e exigiram a abertura de uma mesa de negociação. Essa foi aberta no dia 21 daquele mês.

O movimento de resistência exigia a mediação da Casa Civil do Governo de Minas Gerais como alternativa justa e pacífica ao despejo forçado (BIZZOTTO, 2015). Até o início da Copa do Mundo de 2014, ocorreram cerca de quatro a seis reuniões, coordenadas pelo Secretário de Estado da Defesa Social, Rômulo Ferraz, sendo os principais participantes a juíza Luzia Divina, representantes do Governo do Estado, do Governo Federal e da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), os proprietários, representantes dos movimentos sociais e as lideranças locais.

Em que pesem as negociações, a reintegração de posse foi anunciada pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) para o dia 13 de agosto de 2014. Por isso, em 12 de agosto de 2014, o Coletivo Margarida Alves impetrou Mandado de Segurança contra o Governador do Estado de Minas Gerais, Alberto Pinto Coelho, e contra o Comandante Geral da PMMG, Coronel Ricardo Machado, em nome dos moradores. O Mandado questionava o descumprimento pelas autoridades de regras previstas em tratados internacionais de direitos humanos e nos regulamentos da PMMG, os quais estabelecem diretrizes que devem ser observadas no cumprimento de mandados coletivos de reintegração de posse.

No dia previsto para o despejo, o juízo da Vara da Infância e Juventude acolheu um pedido liminar em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público (1289157-83.2014.8.13.0024) que solicitava a suspensão da reintegração em razão da proteção aos direitos das crianças e adolescentes moradores da ocupação. A liminar foi derrubada por

---

103Disponível

em:

<<https://www.defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2014/08/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-03-2013-DPDH-3.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2018



meio de Agravo de instrumento (10024.14.1289157/001), no mesmo dia. No entanto, a decisão não foi cumprida porque a operação preparada para sua execução já havia sido desmobilizada.

Ainda que a decisão não tenha sido cumprida, a grande comoção gerada em torno do conflito favoreceu o fortalecimento da rede de apoiadores. Foi nessa época que surgiu a rede #resisteizidora. Uma rede de apoio articulada a partir de encontros presenciais na Faculdade de Direito da UFMG e também a partir de mobilizações nas redes sociais, o que garantiu um campo bastante amplo de apoiadores, abrangendo pessoas de várias partes do Brasil e do mundo (BITTENCOURT, 2016; ISAÍAS, 2017). A rede aumentou a visibilidade do conflito, e por isso aumentou o “chamado ônus político do despejo” (BITTENCOURT, 2016, p. 176).

O Mandado de Segurança foi distribuído para a Sexta Câmara Cível do TJMG. A relatora do *writ* indeferiu a petição inicial. Contra tal decisão, os impetrantes interpuseram o Agravo Interno nº 1.0000.14.061245-8/001, arguindo preliminar de incompetência absoluta da Sexta Câmara Cível. A Sexta Câmara Cível negou provimento ao agravo interno. Em razão disso, os impetrantes aviaram o Recurso Ordinário. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) deferiu a liminar e suspendeu qualquer medida tendente ao despejo dos moradores da “Ocupação Izidora” até o julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 48.316 – MG.

Quando a decisão foi noticiada, por meio de nota, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) informou que a Mesa de Diálogo do Governo do Estado trabalhou neste conflito desde o ano de 2015, defendendo o direito das famílias envolvidas no caso e por isso: “A suspensão da liminar nos demonstra um avanço neste sentido, pois acreditamos que o desfecho pacífico é sempre o melhor caminho”<sup>104</sup>.

Posteriormente, o STJ deu provimento ao Recurso Ordinário, anulando o acórdão do TJMG e determinado o retorno dos autos para o prosseguimento do Mandado de Segurança e manteve os efeitos da liminar concedida até final decisão do mandado de segurança. Os autos foram, então, distribuídos para o Órgão Especial do TJMG. Na oportunidade do julgamento do mandado de segurança, foi suscitada questão de ordem que sugeria o envio do caso para o CEJUS SOCIAL. A questão foi rejeitada. No mérito, os ocupantes também acabaram vencidos e a ordem foi denegada, sendo a reintegração autorizada.

---

<sup>104</sup> Cf: <<https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/stj-suspende-reintegracao-de-posse-de-terreno-da-ocupacao-izidora-em-bh.ghtml>>. Acesso em: 30 jun 2018.

Houve recurso dessa decisão e, liminarmente o Ministro Og. Fernandes suspendeu o despejo:

Tendo em vista a sensível questão social envolvida nos presentes autos, a singularidade do conflito, e considerando que o cumprimento do mandado de reintegração de posse, sem que tenha havido ampla negociação para assegurar direitos fundamentais aos envolvidos, poderá ensejar graves danos sociais às vítimas da remoção forçada e até responsabilização estatal perante órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos, entendo que o caso seja de deferimento da medida liminar pleiteada

O mérito do recurso em mandado de segurança segue aguardando julgamento pela Segunda Turma do STJ.

A questão de ordem suscitada e não acolhida trouxe a esta pesquisadora uma dúvida: por que o judiciário parece ser reticente quanto à mediação? Quais os obstáculos que impedem a socialização da mediação?

O Des. Alberto Villas Boas propôs e justificou a questão de ordem nos seguintes termos:

[...]Em outras palavras, deseja-se que o Poder Judiciário obrigue as autoridades coatoras em face de sua possível inércia, a pré-estabelecer regras para permitir que o direito à vida e à dignidade humana não seja desrespeitado quando da efetivação da ordem liminar que prestigiou o direito de propriedade [...]. Dentro deste contexto fático e para evitar que venhamos a proferir uma decisão formalmente correta, mas materialmente inexecutável e que irá gerar, se não houver um gerenciamento adequado das pretensões em conflito, danos pessoais e morais de difícil ou incerta reparação, é que proponho ao Relator, aos meus demais pares e às partes, a conversão em diligência do julgamento para que sejam os autos encaminhados ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejus) de 2º grau e que foi instituído pela Portaria nº 516, de 21 de junho de 2016, com o intuito de “disseminar a cultura da conciliação, que propicia maior rapidez na pacificação dos conflitos e não apenas na solução da lide, obtendo-se assim resultados com acentuada utilidade social, podendo ser tentada a qualquer tempo, conforme dispõe o art. 139, V, do Código de Processo Civil”.

Com efeito, o Tribunal de Justiça não pode abrir mão dos instrumentos processuais que estão especificados a partir do art. 165, NCPC, para obter uma solução que atenda ao interesse coletivo e faça com que sua missão pacificadora produza algum resultado prático em relação ao jurisdicionado, e, no caso em julgamento, a uma comunidade que não pode ficar invisível aos nossos olhos e da sociedade.

Fundado nessas razões, proponho a conversão do julgamento em diligência para que os autos sejam remetidos ao CEJUS de 2º grau e sejam adotadas as providências a que alude o art. 165 e segs, NCPC.

A questão de ordem foi rejeitada por maioria. Os principais argumentos para tanto podem ser sintetizados na fala do Des. Caetano Levi:

[...] a uma, porque, conforme disse, oportunidades várias aconteceram e foram frustradas; a duas, porque estamos diante de uma ação mandamental, de procedimento especial, o que afasta a aplicação do CPC, salvo em caráter subsidiário.

No mesmo sentido, Des. Dárcio Leopardi foi conciso:

[...]Então, acho que é uma perda de tempo, quando as partes não estão dispostas a se conciliarem, fazer mais tentativas e ficaremos nessa tentativa eternamente. Estou sempre no horizonte e não perco do meu horizonte a minha visão do princípio constitucional da duração razoável do processo. Este processo já se arrasta há muito tempo. É preciso por um fim, qualquer que seja ele.

Por fim, mesmo entre esses julgadores que não acompanharam a questão de ordem, esteve presente o argumento comum de que ainda que não achassem adequada a via consensual naquele caso, eram defensores dos meios adequados para outras situações.

Dentre os que acompanham (foram cinco) a questão de ordem, houve a propositura do Des. Edilson Fernandes:

[...] Contudo, a fim de que a questão não se eternize, gerando intranquilidade, especialmente quando se verifica que se aguarda uma solução para a presente demanda desde agosto de 2014, em virtude dos diversos desdobramentos noticiados nos autos, proponho seja estabelecido um prazo para realização dos trabalhos no CEJUS de 2º Grau, findo o qual os autos deverão retornar para definitiva solução do colendo Órgão Especial.

Para a Des. Márcia Milanez:

A remessa dos autos ao CEJUS de segundo grau é medida que atende ao Estado Democrático de Direito - é uma solução que é adotada pelas nações que respeitam soluções republicanas e respeitam os direitos humanos. Sou forçada a reconhecer, Sr. Presidente, que várias tentativas foram mal sucedidas em relação à conciliação e mediação. Como responsável que fui pelo CEJUS, quando da sua implantação, participei de várias reuniões em relação à ocupação Dandara. E, naquela oportunidade, não obtivemos êxito, mas conseguimos avançar no diálogo, importantíssimo para nós, já que, naquele momento, vivíamos um conflito tão relevante quanto deste momento[...].

Conjugando o posicionamento dos julgadores por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança com os dados colhidos nas entrevistas, foi possível estabelecer três grupos indicativos de razões pelas quais efetivar a mediação na forma do art. 565 do CPC/15 no campo dos conflitos coletivos fundiários urbanos ainda parece uma realidade distante.

O primeiro motivo e mais citado, inclusive, tem a ver com falta de preparo e conhecimento dos julgadores para lidar com os métodos adequados em geral e a mediação, em particular. Ambientados que foram sob CPC/73 e a lógica adversarial que dele emana, muitos têm dificuldades em admitir outros meios de tratar os conflitos.

O segundo argumento, relacionado ao primeiro, relaciona-se com o fato de que, mesmo após o advento do CPC/15, os julgadores não foram inseridos, ou pelo menos

não o suficiente, em capacitações ou treinamentos que visassem ambientá-los ao paradigma de regulação social. Sobre esses pontos, veja-se:

Na realidade, todos que trabalham no poder judiciário hoje, grande parte foi criada em cima de códigos que nunca previram ou tiveram base legislativa que houvesse mediação. Apesar de o código de [19]73 falar que o juiz deve ter a iniciativa de aplicar a mediação, isso nunca foi implementado, apenas em contratos individuais. Agora, quando os conflitos assumem uma direção maior e atingem interesse difuso, **nós não fomos criados, os juízes que aqui estão hoje, não foram criados em um ambiente em que a conciliação, mediação ou outras formas de solução de conflitos fosse uma realidade para nós, nós fomos criados por um código que estimula o litígio**, estimula o recurso, a pessoa insistir na pretensão dela até que chegue ao STF. É lógico que existem casos que devem chegar ao STF, pela importância, relevância que o caso tem, numa situação jurídica que reflete ao país todo. Então as pessoas são de fato refratárias, de não querer utilizar esses mecanismos. Então precisamos estudá-los, precisamos estabelecer estratégias de como vai ser usado, quais são os requisitos. **Para isso é preciso de treinar juízes, como se fosse uma desmistificação**, algo que se enraizou muito na concepção do juiz de que você só extingue o litígio pela sentença. Você tem que criar um espaço para que em vez da sentença se consiga criar uma solução jurídica que atenda a todos que estão participando daquele conflito. Isso o tribunal já tem feito nos conflitos derivados do direito de greve. Na medida que o Supremo nos passou a competência para julgar as greves feitas por servidores públicos, municipais ou estaduais, eu, por exemplo, participo da sessão cível que julga esses conflitos, então nós somos obrigados a marcar uma audiência para ouvir as partes, ou seja quando alguém judicializa esse conflito, que é geralmente o poder público, que quer declarar a ilegalidade da greve, eu preciso marcar uma audiência, em que eu possa ouvir as partes, para que tente ali naquele contexto encontrar soluções que possam justificar ou o adiamento da greve, ou suspensão temporária, ou encerramento, dependendo da forma que o poder público comporta naquele ambiente[...]. Agora, é preciso que a gente seja treinada nisso, porque eu, por exemplo, não recebi até hoje, exceto por iniciativa própria, uma forma de proceder. Isso é uma técnica. Como técnica existe modos de ser utilizado. É como bula de remédio, que você faz as coisas se encaminharem, e se consiga a três, com todos os atores ali do processo encontrar uma solução. Porque hoje depende muito mais da sensibilidade pessoal do juiz do que da própria técnica. Se for procurar hoje treinamentos de juízes para mediação e conciliação (não achará). O tribunal pode até investir, mas ainda teria de se consultar pessoas de dentro do tribunal para que se saiba o que tem sido feito. Ou seja, têm sido criado centros de conciliação, agora, existe alguns treinamentos. **Particpei de evento semestre passado, em julho, a respeito disso. Mas é pouco. Porque além de você conhecer o instituto e as técnicas você tem de colocá-lo na prática nos casos concretos que chegam na sua mão. Aqui na segunda instância por exemplo eu julgo recursos**. O que posso fazer eventualmente é encaminhar o recurso para que o desembargador da conciliação. Isso aos poucos tem sido feito, tem sido mais valorizado[...] (REPRESENTANTE DO JUDICIÁRIO, 2017)

Nossa, olha, não sei. Pode ser ingenuidade da minha parte, mas acho que grande parte dos juízes não se adaptou ao Novo CPC, talvez estejam um pouco perdidos, como todos nós, talvez seja um pouco difícil para eles, pois passaram a vida fazendo a vida de tal forma e agora surgem outras formas. Para as pessoas mais velhas talvez seja um pouco mais difícil. Sobre a mediação, talvez seja isso, falta de prática e experiência nesse sentido, e então as pessoas não valorizam e não acham que seja importante por falta de

conhecimento e vivência. Tem o outro lado também de achar que a mediação não vai adiantar. [De que] O proprietário vai querer o terreno a todo custo, [de que] as pessoas que estão ali estão invadindo, que é a preconceção de muitas pessoas e principalmente de muitos juízes. Então não acham que seja relevante fazer mediação, acham que seja perda de tempo, tem mil processos para resolver e não vão insistir em um processo que não vai para frente. Isso é achismo, mas a mediação é muito importante. Nesses caso ela é quase ineficiente, mas é um espaço para as partes se conhecerem, às vezes dar rosto aos nomes que só veem escritos no processo. Isso é muito importante. Para mim, a mediação da forma que está colocada é nesse sentido, conseguir visualizar aquele nome que você e no processo e nunca viu na vida. No processo do Isidoro a gente não teve isso, mas em dado momento os proprietários da Granja Werneck chamaram [tosse] [34:39] as pessoas para conversar, fizemos duas reuniões e isso foi **importante** para aquelas pessoas, tanto para os Werneck quanto para aquelas pessoas da ocupação. Ver quem se diz dono do terreno, quem são aqueles que estão os processando. E para os Werneck foi importante também para ver que aquelas pessoas não são bichos-papões, bandidos, são pessoas normais. Então ter esse espaço que as partes se encontram é o grande mérito da mediação. De fato, para dialogar, dependendo de um juiz que já tem uma preconceção, um preconceito, toda uma decisão formada, nesse sentido se perde o propósito. Para as pessoas se verem é bem importante. [35:50] (ADVOGADA POPULAR/ ARQUITETA 1 ; 2017)

Acho que falta a cultura, porque a gente enxerga a conciliação como estratégica, o juiz chega e pergunta se as partes querem acordo. Caso não, encerra-se a instrução. Nesse tipo de conflito não é esse tipo de mediação que tem que ter, mas uma atitude mais proativa do julgador, meio que a forçar as partes a se entenderem em um acordo viável. Não basta apenas perguntar se tem interesse. Porque geralmente a parte autora quer a reintegração e a parte ré não quer sair de lá. Se for só esse recorte nunca vai ter acordo. [02:40] (REPRESENTANTE DA DEFENSORIA, 2017)

O terceiro argumento tem a ver com o perfil dos conflitos. Muitos dos interlocutores apontaram que a mediação nos conflitos intersubjetivos (família, cível) logrou melhor desenvolvimento que nos conflitos fundiários urbanos porque estes últimos contam com um componente ideológico muito forte.

As ocupações urbanas se insurgem contra um modelo de propriedade e de cidade que exclui e invisibiliza segmentos da população. Reconhecer esse componente, no entanto, não é o suficiente para negar a mediação. Vive-se sob uma ordem plural em que as pessoas se ajustam às posições políticas e ideológicas que melhor lhe cabem. Assim, afastar a mediação nos casos de conflitos coletivos fundiários urbanos equivale a negar a problemática urbana habitacional no Brasil, que não é um dado de ideologia, mas uma fratura estrutural. A resistência ideológica à mediação passa também pelo que muitos dos interlocutores relataram: a criminalização dos movimentos sociais e seus apoiadores. Os ocupantes são vistos como desordeiros e causadores do caos. Seguem alguns trechos das entrevistas:

Eu avalio que são decisões ideológicas. Muitas vezes, quando chega nesse tipo de tratamento, é porque o magistrado tem uma posição ideológica, política, diante dos conflitos. De entender que aquilo é uma desordem, que aquilo viola a propriedade privada, que aquele conflito tem que ser tratado como um caso de polícia. Então acho que é uma postura de fato ideológica conservadora desses magistrados, que não abrem mão de uma linha bem restrita no tratamento desses conflitos. [24:19] (PESQUISADOR/ADVOGADO POPULAR 1, 2018)

O principal obstáculo é a ideologização, que toma conta muito forte das instituições, do Poder Judiciário e do MP, que estariam ali mais diretamente, uma estará a resolver a situação e o outro com intervenção obrigatória pelo artigo 178 que é o MP. Então o rompimento desses preconceitos e ver que aqueles conflitos podem ser soluções sociais e não problemas sociais. Enquanto não se quebrar isso não vai conseguir vencer. Os juízes que estiveram na Vara Agrária, principalmente o dr. “x”<sup>105</sup> [38:43] e o dr. “y” [38:48] [também] Dr. “z”, tiveram a percepção de sentar ali e ver o que poderia ser feito, chamar o Estado, chamar a União, o que poderiam contribuir para resolver. Muitas vezes conseguimos com desapropriação da área, as vezes solução intermediária como comodato, alocando as pessoas ali, buscando solução com poder público. Com rompimento de que busca por essa luta é coisa de comunista, desordeiro. Ninguém vai estar nessa, mesmo os mediadores privados, que são bastante ideológicos, como toda a sociedade. [38:50] (REPRESENTANTE DO MP 1, 2018) (grifo nosso).

Eu acho que essa resistência do Judiciário é seletiva. Tem agora a paz em casa, a Carmem Lúcia tá querendo tratar de violência doméstica obrigando um casal, companheiros ou o que quer que seja, a enfrentar uma mediação mesmo quando são contra e quando a diretriz é de não tentar. Então a gente tá assistindo a isso em alguns temas e em outros temas uma relutância política em tentar levar o caso à mediação [então você acha que é uma relutância política?]. Eu acho que é política e acho que existe uma leitura desde antes em favor do proprietário e isso é anterior, acho que é do Código de [19]73 já, de não observar e não constatar necessariamente os requisitos para conceder a reintegração de posse. Então você pode juntar às vezes documentos exdrúxulos [?] e se você conseguir narrar minimamente, colocar um advogado para despachar no plantão, conseguir distribuir, eles vão conceder. Então o Direito é absolutamente seletivo, a aplicação da lei é seletiva. Se isso já acontecia antes, evidente que não vai ser um dispositivo legal que vai tentar na prática conseguir esse tipo de comportamento. Então eu até me pergunto: se tivesse a obrigatoriedade de inspeção judicial, alguém ia vir com alguma interpretação, dizendo que onde se lê “deve”, entenda-se “faculta-se”, “possibilidade”. Da mesma forma, uma outra disputa da reforma urbana, e nós inclusive \_\_\_\_\_ [31:17] que se colocasse expressamente a verificação em relação à função social da propriedade antes de conceder uma ordem de reintegração de posse, que não entrou, se tivesse, que tipo de interpretação seria dada? **Então a gente avança em alguns aspectos, mas isso não garante que aquela lei será aplicada.** E mais, às vezes, se não forem dados parâmetros mínimos, pode ser que a mediação no âmbito do processo seja pior. [Entendi, como se fosse uma audiência na vara mesmo?] No sentido de que talvez outros caminhos, saídas mais administrativas, menos formais, ou tentar segurar com o Ministério Público, tentar com a Polícia Militar alguma manifestação no sentido de que não pode executar ordem. Isso pode às vezes funcionar melhor do que uma mediação malfeita. [32:16] (ADVOGADA POPULAR/ PESQUISADORA 2, 2018) (grifo nosso)

<sup>105</sup> Os nomes citados pelo entrevistado foram ocultados para preservação das identidades.

Identificadas algumas das razões que obstaculizam a efetivação da mediação, passa-se à identificação provisória das condições em que a mediação pode gerir os conflitos coletivos fundiários urbanos.

## **5.8 Uma resposta provisória: As condições em que as mediações podem gerir conflitos coletivos fundiários urbanos**

O caminho percorrido até aqui não apontou respostas conclusivas. O que em parte era esperado pelas condições em que a pesquisa se desenvolveu. No entanto, é possível colaborar com alguns indícios do que parecem ser as condições em que a mediação pode gerir os conflitos fundiários.

### **5.8.1 Atores**

Nos conflitos coletivos fundiários urbanos é importante atentar-se à possível disparidade de forças entre os atores. Ao extremo, a desigualdade entre os sujeitos pode desaconselhar a mediação. A meio termo, a desigualdade exige do mediador o comportamento pluriparcial, que contribui para que os sujeitos se empoderem e possam comunicar-se autônoma e responsivamente.

Reconhecer a desigualdade e reconhecer que a desigualdade afeta a mediação é um imperativo deontológico da prática mediadora ética. O conflito fundiário não é um “conflito entre sócios”, é um conflito guiado pela diferença e pela resistência dos subalternos. E, é por isso que o mediador, com competência e técnica, deve zelar para que as vozes na mesa atinjam o mesmo tom, estimulando falas e escutas ativas. Sobre essa característica dos conflitos fundiários, destaca-se:

O litígio político se diferencia de todo conflito de interesses entre partes constituídas da população, já que é um conflito sobre a própria contagem das partes. Não é uma discussão entre sócios, mas uma interlocução que põe em jogo a própria situação de interlocução. A democracia institui portanto comunidades de um tipo específico, comunidades polêmicas que põem em jogo a própria oposição das duas lógicas, a lógica policial da distribuição dos lugares e a lógica política do traço igualitário (RANCIÈRE, 1996, p.105).

Por fim, é importante repisar o que grande parte dos entrevistados mencionou: é fato que os atores nos conflitos fundiários coletivos urbanos estão em lugares de disparidade, estando os ocupantes em situação de menor poder. No entanto, a rede de apoio que se forma ao redor das ocupações contribui para diminuir essas desigualdades,

favorecendo para o empoderamento dos grupos vulneráveis, fazendo com que as diferenças não sejam tão determinantes ao longo do procedimento de mediação.

### **5.8.2 Instâncias**

As instâncias destinadas a administrar os conflitos fundiários coletivos urbanos não dialogam porque sequer se conhecem. Em razão disso, perdem a oportunidade de compartilhar acertos e erros, o que poderia aperfeiçoar sua atuação. A verdade é que “nenhum dos três poderes do Estado nem as organizações e movimentos sociais, sozinhos, podem dar conta de um problema que envolve muitos milhões de pessoas vivendo em condições desumanas em ocupações e acampamentos precários país afora” (TERRA DE DIREITOS, 2017).

A mediação tem muito a ensinar aos que pretendem mediar. É significativo que as instâncias mediadoras não façam uso daquilo que é mais caro à mediação: a comunicação. Que pretendam reorganizar laços sociais entre os atores de um conflito, mas que não consigam tecer esses laços entre si. Tudo isso parece reflexo do paradoxo e da confusão dos quais a emergência da mediação é reflexo.

### **5.8.3 Arcabouço normativo**

Normas que dispõem sobre a mediação não faltam. A construção legislativa sobre o tema, a nível nacional, vem se consolidando pelo menos desde o ano de 2003 (com a Política Nacional de Mediação e Prevenção de Conflitos Fundiários). O CPC/15, de alguma forma, centralizou e deu maior dimensão à mediação no âmbito dos conflitos pela terra. No entanto, com a pesquisa, foi possível perceber que as normas não têm sido suficientes para engendrar o duplo movimento de socialização/aclimatação da mediação.

Parece urgente alinhar as muitas instâncias da mediação. Porque, até agora, a mediação do art. 565 do CPC/15 não está sendo concebida como um instrumento que o Judiciário vai propor e realizar sozinho. Em parte, a infraestrutura do Judiciário não está preparada para manejar essa resposta, e de outro lado, existe a percepção de que os conflitos coletivos fundiários urbanos são complexos demais para que só o Tribunal dê conta deles. Daí, a necessária colaboração que deve existir entre Judiciário, Mesa de Diálogo, SUPMEC, CEJUS.

Não é que não vai haver mediação judicial. Até agora, as experiências foram muito incipientes e o caso mais próximo, apto a traduzir a comunicação entre o



judiciário e outras instâncias, foi o das Ocupações Maria Vitória/ Maria Guerreira (e, ainda assim, a conclusão do caso demonstrou que há muito que se aprimorar). A perspectiva é que as instâncias se organizem melhor e atuem colaborativamente.

O Projeto de Lei nº 3562/2016 é uma boa oportunidade para que o fluxo de colaboração e atuação conjunta entre as instâncias se estabeleça e a mediação possa de fato converter-se em um instrumento apto a administrar os conflitos coletivos pela terra urbana, garantindo a efetividade do direito à moradia.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho até aqui, conforme anunciado já no início, foi movediço e preenchido por muita incerteza. Em que pese isso, é possível tecer algumas colocações sobre o objeto investigado.

A cidade é o ponto de partida dessas colocações. Ambivalente, é produto e produtora dos que nela vivem e reflete contradições de todas as ordens. A cidade guarda várias cidades em si. As contradições nem sempre visíveis são constitutivas do urbano e materialidade do conflito. Quando o diferente dá-se a ver, o desentendimento irrompe.

Assim, considerando o conflito como operativo inerradicável da sociação urbana, o desafio parece ser transformá-lo sem que isso se torne um imperativo de apagamento do próprio conflito e de seus atores. A mediação aparece como uma possível resposta, apta a se inserir na regulação dos conflitos coletivos pela terra urbana pelos potenciais que ela encerra: a possibilidade de refazimento dos laços sociais e a dialogicidade ampla e criativa.

A experiência tem mostrado que a tentativa de tratar os conflitos pela terra urbana por meio da sentença nem sempre chega a bom termo: de um lado, a ordem judicial não consegue lidar com os problemas muito complexos relativos à cidade e à moradia. Na medida em que resolve um problema pontual, desencadeia tantos mais (os desapossados vão ocupar outros espaços, o direito à moradia permanece inalcançado e a cidade fissurada). De outro, os próprios atos de reintegração costumam ser violentos e desrespeitosos aos direitos dos ocupantes.

A mediação encerra possibilidades ainda não totalmente exploradas na seara dos conflitos fundiários coletivos urbanos. O viés preventivo é um exemplo disso. A mediação enquanto fator de regulação social vai muito além de resolver o conflito, de permitir uma “desocupação humanizada”. Mas, para que essas potencialidades sejam exercidas, é preciso que sejam articuladas.

A pesquisa mostrou que as pessoas não conhecem a mediação e seus termos. Não sabem diferenciar esse método de outros e por isso, atuam com retração em relação ao procedimento. As instâncias que mediam também não se conhecem e por isso uma prática efetivamente orgânica ainda não se tornou realidade. Nesse aspecto, o desafio colocado à mediação é que se espalhe, se faça conhecida e se misture ao cotidiano das pessoas e instituições.

Outra questão que deve ser evocada como uma dificuldade a ser considerada com cuidado nas práticas de mediação é o possível desequilíbrio de poder existente entre os atores dos conflitos fundiários coletivos urbanos e os eventuais limites que essa contingência pode impor a mediação. Desconsiderar o desequilíbrio pode fazer com que a mediação, em algumas circunstâncias, funcione com um elemento que torna ainda mais vulneráveis certos grupos que já estão em situação de menor poder. É preciso encarar a mediação como **mais um** elemento que pode contribuir na conquista do direito à cidade e da justiça urbana. Ela não é a panaceia, remédio de todas as doenças e cura para todo mal. Deve ser conjugada com ações cotidianas de luta e reivindicação por cidades mais inclusivas e democráticas, com a elaboração de políticas públicas radicais que reparem o dano estrutural fundamental que dá causa ao déficit habitacional e a negação da cidade a tantos que a constroem.

Decorre disso a importância de conceber a mediação segundo seus limites. Assim como não cura todos os males, a mediação não se adequa a todos os conflitos. Em situações de grande vulnerabilidade por parte de um dos atores, essa não será a técnica adequada. Nesses casos, a mediação pode operar mais como um instrumento de opressão e imposição de consenso do que como um instrumento emancipador.

A mediação do art. 565 prevista no CPC/ 2015 não está funcionando como a lei prevê. Mas apesar disso passou a constar do catálogo de estratégias daqueles que reivindicam o direito à moradia e cidades mais justas. Apesar de o conceito suscitar dúvidas, ele tem sido reivindicado e disputado para que seja coerente aos anseios de cidades mais inclusivas e democráticas.

Uma questão importante foi percebida ao longo da pesquisa. A resistência à mediação em sede dos conflitos fundiários coletivos urbanos vincula-se, principalmente, a natureza desse conflito. Daí que a mediação nesses casos só vai encontrar melhor acolhida na medida em que forem socializados e recepcionados novos modelos de cidade. E a chave para guinada de consciência acerca do urbano concerne o direito à cidade e a as múltiplas formas de se construir a cidade que se quer.

A ideia da moradia como dever do Estado e como direito existencial de realização coletiva deve ser anunciada e reforçada. O não cumprimento desse dever e o não gozo desse direito deve ser denunciado. E a denúncia emerge sob a forma do conflito. As ocupações urbanas cumprem o papel de visibilizar as diferenças e escancarar o problema da moradia. Como Rancière (2014) fala no livro “O ódio à

democracia”: a democracia é a denúncia da própria democracia. No caso da pesquisa, a denúncia do conflito nasce com o próprio conflito urbano, materializado pelas ocupações.

A mediação tem seus limites, mas, nesse momento de socialização e recepção conceitual, tem quem vigie para que esses limites não funcionem como mais um elemento de opressão e perda de direitos. A urgência da luta pela terra faz com que as margens sejam inovadoras e criativas, pressionando desde abaixo pela reestruturação da forma pela qual as instituições e as normas operam no cotidiano.

O que vai ser da mediação nos casos de conflitos fundiários é uma resposta ainda desconhecida. Mas, neste trabalho, opta-se por considerá-la um rasgo, uma esquina de esperança no que tange à luta pela terra urbana e à efetivação do direito à moradia, um espaço de chamado à política e de experimentação democrática (SWYNGEDOUW, 2006). Afinal, é justamente nesses espaços de esperança que as novas promessas, a liberdade e os desejos podem ser ativamente vividos.



## REFERÊNCIAS

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA; Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Autoria: DEFENSORIA PÚBLICA; AUTOS n° 0024.12.131909-9, 0024.12.13591-86. Belo Horizonte, 2012.

ACÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE . Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Autoria: Município de Belo Horizonte. Autos n° 6037465-07.2015.8.13.0024. Belo Horizonte, 2015.

ACÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE . Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Autoria: Pedro e Kleverson. Autos n° 6044185-87.2015.8.13.0024. Belo Horizonte, 2015.

ACÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE . Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Autoria: Município de Belo Horizonte. Autos n° 6043787-43.2015.8.13.0024. Belo Horizonte, 2015.

ACÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Autoria: Construtora Muschione. Réus: diversos. AUTOS N° 0171618-79.2013.8.13.0079. Contagem, 2013.

ACÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Autoria: MUSCHIONI EMPREENDIMENTOS. AUTOS n° 007913017161-8. Contagem, 2013.

AGAMBEN, Giorgio. **Metropolis..** Sopro, n. 26, abr. 2010. Disponível em <<http://culturaebarbarie.org/sopro/verbetes/metropolis.html>>. Acesso em: 15 jun 2018.

AGAR, M.A. 1980. “The concept of fieldwork” (Chapter 2) in **The Professional Stranger: An Informal Introduction to Ethnography**. San Diego, CA: Academic Press, p. 53-72.

AGÊNCIA SENADO. **Inclusão em grupos virtuais deverá ter consentimento prévio de internauta.** Disponível em: <[www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/07/inclusao-em-grupos-virtuais-devera-ter-consentimento-previo-de-internauta/aplicativos](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/07/inclusao-em-grupos-virtuais-devera-ter-consentimento-previo-de-internauta/aplicativos)> Acesso em: 20 abr 2018.

AGRAVO DE INSTRUMENTO . Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Autoria: Ocupação Maria Guerreira. Autos n° 1.0000.15051563-3/001. Belo Horizonte, 2015

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Autoria: Ocupações Izidora. Autos n° 1.0000.14.061245-8/001. Belo Horizonte, 2015

ALMEIDA, Ana Lia Vanderlei de. **Mediação popular: o direito fundamental do acesso à justiça como prática emancipatória.** Dissertação (Mestrado). João Pessoa: UFPB/ CCJ, 2009.

ALMEIDA, Maria Vitória Costaldello Ferreira. **Sistema de Justiça, conflitos fundiários urbanos coletivos e direito à moradia**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

ALMEIDA, Tania. **Caixa de Ferramentas em mediação: aportes práticos e teóricos**. São Paulo. Dash, 2014

ALMEIDA, Tânia. Caixa de Ferramentas em mediação: aportes práticos e teóricos. São Paulo. Dash, 2014

ALVEAL, Carmen Margarida Oliveira. Transformações na legislação sesmarial, processos de demarcação e manutenção de privilégios nas terras das Capitânicas do Norte do Estado do Brasil. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. 247-263, dez. 2015. ISSN 2178-1494. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/52272>>. Acesso em: 28 jun 2018.

ARANTES, Oflia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2012.

ARAÚJO SILVA, Margarete. **Águas em meio urbano, favelas nas cabeceiras**. Tese. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

ARAÚJO, James Amorim. Sobre a cidade e o urbano em Henry Lévêbvre. In: **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, Nº 31, p. 133-142, 2012.

AVRITZER, Leonardo; MARJORIE, Marona e GOMES, Lilian. **Cartografia da Justiça no Brasil, uma análise a partir de atores e territórios**. São Paulo: Saraiva, 2014.

AZEVEDO, André Gomma (org.). **Manual de Mediação Judicial**. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2009.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e Dois Anos de Política Habitacional Popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 22(4), p. 107-119, out.- dez. 1988

BALDEZ, Miguel. A luta pela terra urbana. In: RIBEIRO, Luis Cesár; CARDOSO, Adauto. **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra**. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2003.

BALDEZ, Miguel. **Sobre o papel do direito na sociedade capitalista. Ocupações coletivas: Direito insurgente**. Petrópolis: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1989.

BARBADO, Michelle Tonon. Reflexões em torno da institucionalização da mediação no Direito Positivo Brasileiro. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**, Vol. 3. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004.



BENEDETTI, Mario. **Te quiero.** Disponível em : < <http://www.literatura.us/benedetti/otros.html>>. Acesso em: 07 ago 2018.

BITTENCOURT, Rafael. **Cidadania autoconstruída: o ciclo de lutas sociais das ocupações urbanas na RMBH (2006 - 15).** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

BIZOTTO, Luciana. **#RESISTEIZIDORA: controvérsias do movimento de resistência das Ocupações da Izidora e apontamentos para a justiça urbana.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

BLOG OCUPAÇÃO DANDARA. **Conheça Dandara.** Disponível em: <<http://ocupacaodandara.blogspot.com/>>. Acesso em 12 de maio de 2018

BONAFE-SCHMITT, Jean-Pierre. Os modelos de mediação: modelos latinos e anglo saxões de mediação. **Revista Meritum**, Vol. 7, Nº 02 - julho/dezembro 2012.

BONDUKI, Nabil. As origens da habitação social. **Revista Análise social**, vol. xxix (127), 1994 (3.º), p. 711-732, 1994.

BONDUKI, Nabil. Avanços, Limitações e Desafios da Política Habitacional do Governo Lula. Direito à habitação em oposição ao direito à cidade. In: **Direito à moradia adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Coordenadores: Fernandes, Edésio; Alfonsin, Betânia. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p.70-104, 2008. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 07 ago 2018

BORJA, Jordi; Castels, Manuel. As cidades como atores políticos. Trad. de Omar Thomaz. In: **Revista Novos Estudos CEBRAP** N.º 45, julho 1996 pp. 152-166

BORJA, Jordi. **Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales. O la Democracia versus el Derecho** (2015). Disponível em < <http://jordiborja.cat/ciudadania-derecho-a-la-ciudad-y-clases-sociales-o-la-democracia-versus-el-derecho/>>. Acesso em: 02 maio 2016.

BORJA, J. **Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos.** Madrid: Alianza Editorial, 2013

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?** Uma introdução a luta dos sem teto. 3ª ed. Revista e ampliada. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

\_\_\_\_\_. **Razões práticas: sobre a teoria da ação.** São Paulo: Papyrus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Entrevista a Yvette Delsault: sobre o espírito da pesquisa.** Tempo Social, v. 17, n. 1, p175-210, jul. 2005

\_\_\_\_\_. Os espaços dos pontos de vista . In: BOURDIEU , Pierre (coord.) **A miséria do mundo.** 7.ed. Petrópolis RJ: Vozes, 2008

\_\_\_\_\_. Efeitos de Lugar. In: BOURDIEU, Pierre (coord.). **A Miséria do Mundo.** 7 . ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. Physical space, social space and preempted physical space. **Estud. av., São Paulo** , v. 27, n. 79, p. 133-144, 2013 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142013000300010&lng=pt &nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142013000300010&lng=pt &nrm=iso)>. Acesso em: 20 de abril de 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Anteprojeto do novo Código de processo civil.** Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496296>>. Acesso em: 09 de junho de 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Emenda n. 1, de 31 de janeiro de 2013.** Altera os arts. 1º, 2º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, 13, 15, 16, 18 e os Anexos I, II, III e IV da Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/handle/1939/28620>>. Acesso em: 16 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/acesso-a-justica/conciliacao/conciliador-emediador/323-sessao-de-julgamento/atos-administrativos-da-presidencia/resolucoes/12243resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>>. Acesso em: 16 nov 2014.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Portaria Nº 491 de 11 de março de 2009. Institui o Fórum Nacional para monitoramento e resolução dos conflitos fundiários rurais e urbanos. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 24.03.2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1784>>. Acesso em: 6 nov 2015.

\_}\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 nov 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.403, de 22 de Dezembro de 1921** - Regula a locação e dá outras providências. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4403-22-dezembro-1921-569624-publicacaooriginal-92854-pl.html>>. Acesso em: 15 mar 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22.dez.2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2009/Decreto/D7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2009/Decreto/D7037.htm)> Acesso em: 16 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal n. 7.177, de 12 de maio de 2010. Altera o Anexo do Decreto no 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13.maio.2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm)> Acesso em: 16 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17.jan.1973. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm)> Acesso em: 16 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 16 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10.jan.2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 16 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 07 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17.mar.2015. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)> Acesso em: 1 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2o do art. 6o da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26.jun.2015. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm#art47](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm#art47)> Acesso em: 1 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 13.465. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 07 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Resolução Recomendada n. 87, de 08 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de maio. 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-87-2009.pdf>>. Acesso em: 16 nov 2016.

\_\_\_\_\_. **Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº 94, de 2002.** Institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=53367&s=http://www.senado.gov.br/atividade/materia/MateFO.xml&o=ASC&o2=A&a=0>>. Acesso em: 16 nov 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº 8046, de 2010. **Novo Projeto de Código de Processo Civil.** Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 16 nov de 2017.

BRENEWITZ, Stephanie. Deadly secrecy: the erosion of public information under private justice. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, vol. 19, n. 679, 2004.

BRIGADAS POPULARES. **Conheça as Brigadas Populares.** Disponível em <<https://brigadaspopulares.org.br/as-brigadas/>>. Acesso em 29 maio 2018.

BUSH Robert A. Baruch; FOLGER Joseph P., **The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition.** San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.

CAFRUNE, Marcelo Elias. **Mediação de conflitos fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política.** Disponível em <<http://seer.uniritter.edu.br/index.php/direito/article/download/503/310>>. Acesso em 01 de novembro de 2015.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. O Judiciário e a democracia no Brasil. **Revista USP**, Brasil, n. 21, p. 116-125, maio 1994. ISSN 2316-9036. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26940>>. Acesso em: 30 jun 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i21p116-125>.

CAMPOS, Wagner. **Mediação de conflitos fundiários urbanos: Um olhar sobre a construção da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos no Brasil a partir da experiência da Bahia.** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós

Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

CANETTIERI, Thiago; VALLE, William. Dos excluídos da cidade à revolução urbana: definições de um novo sujeito político. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, nº23, ano 6, dez. 2015.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Olhar, ouvir e escrever: o trabalho do antropólogo. **Revista de Antropologia**. São Paulo. USP. 1996. V. 39. Nº 1. p.13-37.

CARDOSO, A.L., ARAGÃO, T.A., ARAÚJO, F.S., **Habitação De Interesse Social: Política Ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano**. XIV ENCONTRO NACIONAL DA AMPUR, 15, 2011, Rio de Janeiro. Anais Eletrônicos... Rio de Janeiro: ANPUR/UFRJ/UFF, 2011. Disponível em <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3082/3017>>. 05 jun 2018

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Themis A.. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto L. (org). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Ed. Contexto, 1992

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007, 123p.

CEAF/MP/PR. **Prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos**. Disponível em: <http://www.ceaf.mp.pr.gov.br/arquivos/File/apres2409daniel.pdf>. CNJ. Inscrições para o I Encontro do Fórum sobre conflitos fundiários estão abertas. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7497&Itemid=896](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7497&Itemid=896)> Acesso em: 16 nov 2014.

COBB, Sara; RIFKIN, Janet. **Practice and Paradox: Deconstructing Neutrality in Mediation**. Source: Law & Social Inquiry, Vol. 16, No. 1 (Winter, 1991), pp. 35-62. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/828547>>. Acesso em: 08 mar 2018.

COLI, Luis Régis. Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos. In: **Latitude**, Vol. 9, nº 2, pp. 315-342, 2015.

COMISSÃO ESPECIAL. **Parecer ao Projeto de Lei nº 6.025, de 2005**, ao Projeto de Lei nº 8.046, De 2010, ambos do Senado Federal, e Outros, que Tratam do “Código De Processo Civil” (Revogam a Lei nº 5.869, de 1973), 2012. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-cpc-sergio-barradas.pdf>>. Acesso em: 07 ago 2018.

COMUNIDADE Eliana Silva. Projetos. **Coau**: Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://www.coau.com.br/portfolio/comunidade-eliana-silva/>>. Acesso em: 06 jun 2018

CONCIDADES. **Prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos**: Histórico das ações do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades. s/d. Disponível

em:<[http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Documento\\_Historico\\_da\\_discussao\\_de\\_conflitos\\_2.pdf](http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Documento_Historico_da_discussao_de_conflitos_2.pdf)>. Acesso em: 16 nov 2014.

CONIMA. **Código de Ética para mediadores**. Disponível em <[http://www.conima.org.br/codigo\\_etica\\_med](http://www.conima.org.br/codigo_etica_med)>. Acesso em 06. jun 2018.

CORREIA, Rogério. **Projeto de Lei nº 3562/2016**. Dispõe sobre mediação de conflitos coletivos sociambientais e fundiários rurais e urbanos. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?a=2016&n=3562&t=PL](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2016&n=3562&t=PL). Acesso em: 03 mar 2018.

CUNHA, João. **Ocupar e Invadir**. Disponível em:<<http://ocupacaodandara.blogspot.com/2011/11/artigo-ocupar-e-invadir-de-joao-paulo.html>>. Acesso em 12 de maio de 2018

DAS, Veena; POOLE, Deborah. El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. Trad. María Daels e Julia Piñero. In:DAS, Veena; POOLE, Deborah (org.). **Anthropology in the Margins of State**. Santa Fe: SAR Press, 2004.

DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS. **Recomendação 2013/03/ DPDH**. Disponível em: <<https://www.defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2014/08/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-03-2013-DPDH-3.pdf>>. Acesso em: 02 jun 2018.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento I**. 17. ed.- Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.

DEUSTCH, Morton. **The resolution of conflict.Construtictive and destuctive process**. New Haven: Yale University Press, 1977.

ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação**. Lisboa: Avante, 1984.

FAGET, Jacques. L'impensé de la médiation : contre-culture ou soft power ? , **Empan**, 2008/4 (n° 72), p. 74-80. DOI : 10.3917/empa.072.0074. Disponível em : <<https://www.cairn.info/revue-empan-2008-4-page-74.htm>>. Acesso em 05 mar 2018.

\_\_\_\_\_. La double vie de la médiation. **Revue Droit et Societé**, Paris, n.29, 1995.

\_\_\_\_\_. Accès au droit et médiation, In: Carole Younes e Etienne Le Roy (orgs.), **Médiation et diversité culturelle**. Paris, Karthala, p. 39-43, 2002.

\_\_\_\_\_. **Médiation** : les ateliers silencieux de la démocratie. Paris, érès, 2010.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder Formação do patronato político brasileiro**. – 5. ed. – São Paulo : Globo, 2012.

FALCÃO, Joaquim. O futuro é plural: administração de justiça no Brasil. **Revista USP**, Brasil, n. 74, p. 22-35, ago. 2007. ISSN 2316-9036. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13600>>. Acesso em: 01 jul 2018.

\_\_\_\_\_. Justiça Social e Justiça legal: conflitos de propriedade no Recife. In: FALCÃO, Joaquim (org.). **Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas**. Rio de Janeiro, Forense, 1984.

\_\_\_\_\_. Cultura jurídica e democracia: a favor da democratização do judiciário. In: LAMOUNIER, Bolíva el al. **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: Tao, 1989.

FARIAS, Cristiano Chaves de ; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

FELLET, João. **Minha Casa, Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária, diz ex-secretária do governo Lula**. Publicado em 04 de junho de 2018. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44205520>>. Acesso em: 10 jun 2018.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org.). **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 123-140.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21-26 ago. 2005.

FISCHER, Roger; URY, William; PATTON Bruce .**COMO CHEGAR AO SIM: A negociação de acordos sem concessões**. 2ª ed. Trad. de Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. Rio de Janeiro, 2005 [1991].

FNRU. **NOTA PÚBLICA do FNRU sobre a Reforma do Código de Processo Civil**. Publicado em 25 de outubro de 2013. Disponível em: <<https://www.forumjustica.com.br/pb/nota-publica-do-fnru-sobre-a-reforma-do-codigo-de-processo-civil/>>. Acesso em: 15 mar 2018.

FPPC. **Enunciados aprovados em Salvador**, 2013. Disponível em: <[http://www5.tjba.jus.br/unicorp/images/carta\\_saopaulo\\_enunciados\\_salvador.pdf](http://www5.tjba.jus.br/unicorp/images/carta_saopaulo_enunciados_salvador.pdf)>. Acesso em 29 abr 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagoga do Oprimido**, 17ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. **Do Profavela à Izidora: a Luta Pelo Direito à Cidade Em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais

FULGÊNCIO, Tito. **Da posse e das ações possessórias**, 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999[1936].

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informação/FJP, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**: resultados preliminares. Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2017. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/723-estatisticas-informacoes-3-deficithabitacional-16-08-2017versao-site/file>>. Acesso em: 02 fev 2018.

GADELHA, Igor; ALVES, Murilo. **Governo cumpre só 13,5% da meta do Minha Casa para mais pobres**. Publicado em 14 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-cumpra-so-13-5-da-meta-do-minha-casa-para-mais-pobres,70002149698>>. Acesso em: 03 mar 2018

GRINOVER, Ada Pellegrini. O minissistema brasileiro de justiça consensual: compatibilidade e incompatibilidades. **Publicações da Escola AGU**, Brasília, v. 8, n. ja/mar. 2016, p. 15-36, 2016.

GRAU, Roberto Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14ª ed. Revista e atualizada. São Paulo, Editora Malheiros, 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 5: direito das coisas**. 8. ed. São Paulo : Saraiva, 2013.

GUILLAUME-HOFNUNG. Michèle. **A mediação**. Belo Horizonte: RTM, 2018.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. Resgate dos direitos humanos em situações adversas de países periféricos. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**. Belo Horizonte, nº 47, 2005, p. 181-216.

\_\_\_\_\_. **Metodologia da Mediação**. Belo Horizonte, 2000 (Mimeo)

\_\_\_\_\_.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HARVEY, David. Social justice and the city . Londres: Basil Blackwel, 1988.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al, **Cidades Rebeldes - Passe Livre e As Manifestações que tomaram as Ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.



\_\_\_\_\_. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** Trad. de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLSTON, James. Espaços de Cidadania Insurgente. **Revista do IPHAN**, Nº 24, p.243-254.

HEIM, Bruno Barbosa. **A Política Pública De Mediação De Conflitos Fundiários Urbanos Como Dever Do Estado Brasileiro - Notas Sobre Os Fundamentos Constitucionais.** Disponível em <[http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art\\_srt\\_arquivo20130419140743.pdf](http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art_srt_arquivo20130419140743.pdf)>. Acesso em: 16 nov 2014.

HOLLERBACH, Amanda; REGO, Bruno. A mediação aplicada aos litígios sobre posse de imóvel: considerações sobre o artigo 565 do Novo Código de Processo Civil. In: PANJOJA, Fernanda; ALMEIDA, Diogo, PELAJO, Samantha. **A mediação no Novo Código de Processo Civil.** Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 247, 253.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007 - 2012.** Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) . Nota Técnica: Déficit Habitacional no Brasil Anos 2011 e 2012 / Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em: 11 janeiro de 2018

IGREJA, Rebecca. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito.** São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

ISAIAS, Thaís Lopes. **Mulheres em luta: feminismos e Direito nas ocupações da Izidora.** Dissertação. (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 389-402, dez. 1996. ISSN 2178-1494. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2025/1164>>. Acesso em: 01 Jul. 2018.

KASSMAYER, Karin. **Cidade, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental.** Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KRIESBERG, Louis et al. (Org.). **The Sage Handbook of Conflict Resolution.** Thousand Oaks, CA: Sage. Bercovitch, Jacob, Victor Kremenyuk and I. William Zartman (Eds.) 2009.

LEFEBVRE, Henri. **A vida Cotidiana no Mundo Moderna** (Tradução de Alcides João de Barros).São Paulo: Editora Ática, 1991

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001 [1968].

\_\_\_\_\_. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LE ROY, Étienne. **O lugar da juridicidade na mediação**. Meritum, Belo Horizonte, v.7.n.2, p.297-301, jul.-dez. 2012.

LOURENÇO, Tiago. **Cidade Ocupada**. Dissertação (Mestrado Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

**G1. Mais de 36 mil unidades do Minha Casa Minha Vida estão paralisadas no país**. Publicado em 21.02.18. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/mais-de-36-mil-unidades-do-minha-casa-minha-vida-estao-paralisadas-no-pais.ghtml>>. Acesso em: 05 maio 2018.

MANCUSO, Rodolfo. **A Resolução dos Conflitos e a função Judicial no Estado Contemporâneo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MAQUIAVEL. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007 [1513].

MARCATO, Antônio Carlos. **Procedimentos Especiais** - 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016

MARÉS. Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris, 2003

MARICATO, Ermínia. O nó da terra. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, v.15, p.191196, 2008.

\_\_\_\_\_. **A Terra é um Nó na Sociedade Brasileira ... Também Nas Cidades**. Cultura Vozes, Petrópolis – Ed. Vozes, v.93, n.6, p.7-22, 1999.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: o planejamento urbano no Brasil. In: Oflia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. Metrópole, legislação e desigualdade. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo – IEA USP, v.17, n.48, p.151-166, 2003.

\_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil. **Revista Arquitetura e Urbanismo**, v.156, p.64-65, 2007.

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

MARINONI; ARENHART; MITIDIERO. **Curso de Processo Civil**: tutela de direitos mediante procedimentos diferenciados, Volume 3. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2016. E-Book.

MEDIAÇÃO. 10 de março de 2017. **SEDS**, Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/mediacao-de-conflitos>> Acesso em: 24 abr 2018.

MENDONÇA. Jupira. Legislação urbanística e segregação socioespacial em Belo Horizonte. In: FERNANDES, Edésio; AFONSIN, Betânia (org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**. Decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial (Tese de Doutorado)- Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná – UFPR Curitiba, 2016 250f.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**: direito especial de personalidade? Dissertação (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-graduação em Direito da UFMG, 2009.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Portaria Conjunta nº 420/PR/2015** (alterada pela Portaria Conjunta nº 536/PR/2016). Instala o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania para Demandas Territoriais, Urbanas e Rurais, e de Grande Repercussão Social - CEJUS SOCIAL. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc04202015.pdf>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2018

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Portaria Conjunta nº 516/PR/2015**. Institui o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de 2º Grau CEJUS de 2º Grau, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc05162016.pdf>>. Acesso em: : 11 de janeiro de 2018

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Mandado de Segurança Nº 1.0000.14.061245-8/000**. Extrato de julgamento.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Acórdão no Mandado de Segurança Nº 1.0000.14.061245-8/000. Relator: LEVI, Caetano. **DJe**. 04-11-2016. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/themis/verificaAssinatura.do?numVerificador=1000014061245800020161244483>>. Acesso em: 21 abr 2017.

MINHA Casa, Minha vida. **Prefeitura de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, 2017. Urbel. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/minha-casa-minha-vida>> Acesso em: 10 jun 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **Carta de Belo Horizonte extraída do seminário “o Estado mediador dos conflitos fundiários – um novo paradigma social e político”**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/34666055/Diálogos\\_Sobre\\_Justiça\\_e\\_Conflitos\\_Fundiários\\_](https://www.academia.edu/34666055/Diálogos_Sobre_Justiça_e_Conflitos_Fundiários_)

Urbanos: [caminhando\\_da\\_mediação\\_para\\_efetivação\\_dos\\_direitos\\_humanos](#). Acesso em: 02 ago 2018.

MLB. **MLB, essa luta é pra valer!** Disponível em: [https://www.mlbbrazil.org/our\\_team](https://www.mlbbrazil.org/our_team)>. Acesso em: 25 abr 2018.

MONTE-MÓR. Roberto Luís. O quê é o urbano no mundo contemporâneo?. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

MOORE, Christopher. **O Processo de Mediação**. Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos. Tradução de Magda França Lopes. Porto Alegre, Artmed, 1998.

MORADO, Denise Nascimento. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 145-164, abr 2016

MULLER, Cristiano; AZEVEDO, Fabrícia Moroso (org.) **Os conflitos fundiários urbanos no Brasil: estratégias de luta contra os despejos e empoderamentos a partir da teoria crítica dos direitos humanos**. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2014.

NADER, Laura. Harmonia Coerciva: a economia política dos modelos jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 29, ano 9, 1994, p. 18-29.

\_\_\_\_\_. **Harmony ideology: justice and control in a mountain Zapotec town**. Stanford, Stanford University Press, 1990.

NERY JUNIOR, Nelson. **Proteção judicial da posse**. **Revista de Direito Privado, São Paulo**, n. 07, 2001.

NEVES, Daniel Amorim. **Novo Código de Processo Civil Comentado**: artigo por artigo. Ed. Juspodium. SALVADOR: 2016

NICÁCIO, Camila Silva; OLIVEIRA, Renata Camilo de. A mediação como exercício de autonomia: Entre promessa e efetividade. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca; PEREIRA, Flávio Henrique Unes Pereira. **Cidadania e inclusão: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. P. 111-120.

NICÁCIO, Camila Silva. Direito e Mediação de Conflitos: entre metamorfose da regulação social e administração plural da justiça. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**. Belo Horizonte, nº 59, 2011, p. 11-47.

\_\_\_\_\_. **Des normes et des liens, médiation et complexité juridique**. Saarbrücken :Presses académiques francophones, PAF, 2013.

\_\_\_\_\_. Mediação para a Autonomia – Alteridades em Diálogo. e – **cadernos ces** [Online]. Edição 2, 2008. Disponível em: <http://eces.revues.org/1272> ; DOI : 10.4000/eces.1272. Acesso em 01 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **La médiation**: un projet de société? Aux origines du Forum de la société civile sur la médiation (FSCM), p. 193-212. Laboratoire d'anthropologie de Paris, Pratiques citoyennes du droit, Paris, Karthala, 2011.

NOZOE, Nelson. Sesmarias e Aposamento de Terras no Brasil Colônia. **Revista Economia**, Brasília, v.7, n.3, p.587-605, set/dez 2006.

NICOLAU, Gilda. Entre Mediação e Direito: elementos para uma nova ratio jurídica. **Revista Meritum**, Vol. 7, Nº 02 - julho/dezembro 2012.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Documento de referência da política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos**. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/documento\\_referencia\\_pol\\_nac\\_conflitos\\_fundi%C3%A1rios.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/documento_referencia_pol_nac_conflitos_fundi%C3%A1rios.pdf)> . Acesso em: 16 nov 2014.

\_\_\_\_\_. **Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais**.

Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=961:conflitos-fundiarios-urbanos-rurais&catid=43:noticias&Itemid=50&lang=pt.](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=961:conflitos-fundiarios-urbanos-rurais&catid=43:noticias&Itemid=50&lang=pt.)> Acesso em: 16 de novembro de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CEDESC. **Comentário Geral nº 7 ao artigo 11.1 do PIDESC**. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-econteudos-deapoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7\\_DESC](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-econteudos-deapoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC)>. Acesso em: 16 de outubro de 2015.

ORSINI, Adriana Sena Goulart. Formas de Resolução de Conflitos e Acesso à Justiça. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**. Belo Horizonte, n.76, v.46 p.93-114, jul./dez.2007. Disponível em:<[http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev\\_76/Adriana\\_Sena.pdf](http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_76/Adriana_Sena.pdf)>. Acesso em: 23 de julho 2015.

\_\_\_\_\_. Circulação de Modelos Jurídicos, Recepção e Mediação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Número Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, 2013, p. 15 – 28.

\_\_\_\_\_; SILVA, Nathane Fernandes da. Entre a promessa e a efetividade da mediação: uma análise da mediação no contexto brasileiro. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília. v. 18 n. 115 Jun./Set. 2016 p. 331-356.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. A pluriparcialidade como novo elemento da mediação: repensando a atuação do mediador a partir das noções de neutralidade, imparcialidade e equidistância. **Revista Opinião Jurídica**. Fortaleza, ano 14, n. 19, p.13-32, jul./dez. 2016. Disponível em:<<http://periodicos.unichristus.edu.br/index.php/opiniaojuridica/article/view/909/38>> Acesso em: 07 ago 2018.

OSÓRIO, Letícia **Direito à moradia no Brasil**. Texto elaborado por delegação do Fórum Nacional da Reforma Urbana, n.p. Disponível em: [http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito\\_a\\_moradia\\_no\\_brasil.pdf](http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_a_moradia_no_brasil.pdf). Acesso em 01 jun 2018.

OST, François. Júpiter, Hércules, Hermes: tres modelos de juez. Trad. Isabel Vidal. Academia. **Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires Academia**. Ano 4, nº 8, 2007.

PEREIRA, Carlos Alberto de Campos Mendes. **A disputa da posse**. São Paulo: LTr, 1999.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **O marco legal da mediação no Direito Brasileiro**. Disponível em: <[https://www.academia.edu/9192642/O\\_Marco\\_Legal\\_da\\_Media%C3%A7%C3%A3o\\_no\\_Brqsil](https://www.academia.edu/9192642/O_Marco_Legal_da_Media%C3%A7%C3%A3o_no_Brqsil)>. Acesso em: 30 abr 2018.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento**. Trad. de Ângela Leite Lopes. São Paulo: 34, 1996.

\_\_\_\_\_. **A partilha do Sensível: estética e política**. Trad. de Mônica Costa Neto. São Paulo: Exo Experimental, 2009.

\_\_\_\_\_. **O ódio à democracia**. Trad. De Mariana Echalat. São Paulo, Editora Boitempo, 2014.

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Autoria: Ocupações Izidora. **Autos nº 53789 / MG**. Belo Horizonte, 2015

RIBEIRO, Ana Paula; BOULOS, Guilherme; SZERMETA, Natália. **Como não fazer política urbana**. Publicado em 30 de janeiro de 2014. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html>>. Acesso em: 30 de março de 2018

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**, V. 11, N. 2 / Novembro 2009

\_\_\_\_\_. **“Nosso grande problema não é o déficit de moradia, mas sim o déficit de cidade”**. [20 de junho, 2016]. Entrevista concedida ao Sul 21. Disponível em <http://www.sul21.com.br/jornal/nosso-grande-problema-nao-e-o-deficit-de-moradia-mas-simo-deficit-de-cidade/>. Acesso em 30 jun 2016.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos Lugares**. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. **“A cada remoção, uma nova ocupação”**. Blog da Raquel Rolnik. Disponível em <http://www.raquelrolnik.wordpress.com/2018/05/03/a-cada-remocao-uma-nova-ocupacao/>. Acesso em 30 junho de 2018.

ROTARY. **Lewandowski conclama Rotary Clubs a apoiar projeto de mediação de conflitos**. Publicado em 29.11.2014. Disponível em: <<http://www.rotarycentrohistorico.org.br/Blog%20Posts/publicar.html>>. Acesso em: 07 maio 2018.

SADEK, Maria Teresa; LIMA, Fernão Dias de; ARAÚJO, José Renato de Campos. **O Judiciário e a prestação de justiça**. SADEK, Maria Teresa (coord.). Acesso à justiça. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 13-41.

SANDER, Frank; CRESPO, Mariana. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania. CRESPO, Mariana Hernandez (org). **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SANTANA, Marco Aurélio; PERES, Igor. O Enigma do Espaço: uma entrevista com David Harvey. **Sociologia & Antropologia**. Rio de Janeiro, v. 04.01, junho de 2014, p. 11-20.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007 Disponível em: <[http://72.29.69.19/~ejal/images/stories/arquivos/RevDemJust\\_FEV2011.pdf](http://72.29.69.19/~ejal/images/stories/arquivos/RevDemJust_FEV2011.pdf)>. 20 de janeiro de 2016

SANTOS, Boaventura de Sousa.; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.30, ano 11, fevereiro de 1996, pp. 29-62.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). **Conflito de propriedade: invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 10.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a história jurídico-social de Parságada. In: SOUTO, C.; FALCÃO, J. (Org.). **Sociologia e Direito: textos básicos de sociologia jurídica**. 1. ed. São Paulo: Pioneira, 1980.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. **A Produção Capitalista do Espaço e os Conflitos Urbanos. Políticas públicas e direito à cidade : programa interdisciplinar de formação de agentes sociais / organização Orlando Alves dos Santos Junior ... [et al.]**. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito do seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 20, dez./fev. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-dezembro-2009-ingosarlet.pdf>>. Acesso em: 16. nov. 2014.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SDH). **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em

SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. **Manual de Procedimentos: Prevenção e Soluções Adequadas aos Conflitos Fundiários Urbanos.** São Paulo/Brasília, 2013.

SIQUEIRA, Bruno Lourenço; SILVA, Magda Valéria. O Limiar da Política Habitacional no Brasil: do Império à República Velha. In: NEVES, Adriana Freitas; et al. **Estudos Interdisciplinares em Ciências Ambientais, Território e Movimentos Sociais.** São Paulo: Blucher, 2016. P. 85 -98.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2012 [1982].

SILVA, Nathane Fernandes da. **Da mediação voltada à cidadania às essencialidades da atuação do mediador:** a Independência, a Equidistância e o Não-Poder Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-graduação em Direito da UFMG, 2013.

\_\_\_\_\_. **Diálogo dos excluídos:** a mediação social informativa como instrumento de ampliação do acesso à justiça pela via dos direitos no Brasil. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

SIMÕES, Lucas; MENDONÇA, Rafael. **“Botar fogo nisso”, diz deputado.** Publicada em 2018. O Beltrano. Disponível em <<http://www.obeltrano.com.br/portfolio/botar-fogo-nisso-diz-deputado/>>. Acesso em 01 jun 2018

SIX, Jean-François. **Dinâmica da Mediação.** Tradução de Giselle Groeninga de Almeida, Águida Arruda Barbosa e Eliana Riberti Nazareth. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SIMMEL, Georg. **O conflito como socição.** (Tradução de Mauro Guilherme Pinheiro Koury). RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, v. 10, n. 30, pp. 568-573. ISSN 1676- 8965. Disponível em <<http://www.cchla.ufpb.br/rbse/Index.html>>. Acesso em: 01 nov 2015.

SITE PROJETO MÓBILE. **Invadir x Ocupar.** Disponível em <<https://mnm162bg1.wordpress.com/2016/05/24/invadir-x-ocupar/>>.<<https://mnm162bg1.wordpress.com/2016/05/24/invadir-x-ocupar/>>

SOUZA, Luciane Moessa. **Mediação de conflitos coletivos:** A aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Fórum, 2012.

\_\_\_\_\_. Mediação de Conflitos e o Novo Código de Processo Civil. In: SPENGLER, Fabiana Marion; BEDIN, Gilmar Antonio (org.). **Acesso à Justiça, Direitos Humanos e Mediação** [recurso eletrônico]. Curitiba: Multideia, 2013.



\_\_\_\_\_. **Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas.** In: GOETTENAUER, Igor Lima de Oliveira (org.). Brasília, DF: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/FUB, 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Trad. Sandra Regina Goulart de Almeida; Marcos Pereira Feitosa; André Pereira Feitosa –Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SWYNGEDOUW, ERIK. **The post political city.** In: BAVO (org). Urban Politics now: Re – imagining Democracy in the Neoliberal City. Roterdã, NAI Publishers, 2007.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Civis 3 ed., versão atualizada e ampliada.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

\_\_\_\_\_, Fernanda; FALECK, Diego. **Introdução histórica e modelos de mediação.** Disponível em: < <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-Faleck-e-Tartuce.pdf>>. Acesso em 07 de agosto de 2018.

TERRA DE DIREITOS. **Casos Emblemáticos e Experiências de Mediação:** uma análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários Rurais. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

TERRA DE DIREITOS. **Sobre.** Disponível em <<http://terradedireitos.org.br/quem->>>. Acesso em 05 maio de 2018

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Manual de Direito Processual Civil, Procedimentos especiais. V. 2.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

THEODORO JÚNIOR et al. **Novo CPC – Fundamentos e sistematização.** Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais : a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo : Atlas, 1987.

TURNER, Jonh; FICHTER, Robert. **Freedom to Build, dweller control of the housing process.** New York, Editora Collier Macmillan, 1972.

UNITED NATIONS. **Department of Economic and Social Affairs, Population Division** (2016). The World's Cities in 2016 – Data Booklet (ST/ESA/ SER.A/392).

VAINER, Carlos. **Pátria Empresa e Mercadoria.** ARANTES, Oflia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Visão do Movimento Social, da Universidade e do Governo Federal sobre a Prevenção e Mediação dos Conflitos Urbanos..** Palestra proferida no

Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Ministério das Cidades, 2007.

VIANA, Cintia Portugal. **Mediação como Política Pública de Estado em Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil: reflexões sobre a proposta do Artigo 579 do Projeto do Novo Código do Processo Civil – CPC.** Revista O Social em Questão - Ano XVIII – n. 31 – 2014. Disponível em < [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_31\\_3\\_Viana.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_31_3_Viana.pdf)>. Acesso em 16. Nov. 2014.

VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; Garzon. **Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014

VIEIRA, Bruno. **Coletivos debatem proposta de Pimentel para conflitos fundiários.** Rede Brasil Atual. Publicado em 09 de março de 15. Disponível em: < <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/03/coletivos-debtem-proposta-de-pimentel-de-mesa-permanente-para-conflitos-fundiarios-1369.html>>. Acesso em: 04 abr 18.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.**, 2ª ed..São Paulo: Studio Nobel Editora, Fapesp, Lincoln Institute, 2001.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Juridicidade: uma abordagem crítica à monolatria jurídica enquanto obstáculo epistemológico.** Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 109, p. 281-325, dec. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89235>>. Acesso em: 01. 07.2018.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **A Mediação Em Um Campo De Análise Interdisciplinar: O Aporte Da Teoria Do Multijuridismo De Étienne Le Roy.in:** Revista Estudos Institucionais, Vol. 3, 2, 2017.

WARAT, Luis Alberto. **O Ofício do Mediador.** Florianópolis: Habitus, 2001.

YIN, Robert. K. **Estudo de Caso – Planejamento e Método.** 2. ed. São Paulo: Bookman, 2001.

ZAMIR, Ronit. **The Disempowering Relationship Between Mediator Neutrality and Judicial Impartiality: Toward a New Mediation Ethic.** PEPPERDINE DISPUTE RESOLUTION LAW JOURNAL , Vol. 11: 467, 2011

**APÊNDICE**

## **1 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

Pesquisador Responsável: Jéssica Luiza Moreira Barbosa

Endereço: Rua da Bahia, nº 1265, apto 303 – Lourdes- Belo Horizonte/MG

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

O Sr. (a) está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa “MEDIAÇÕES, CONFLITO E CIDADE: UMA ANÁLISE DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DO ARTIGO 565 DO CPC/2015 (LEI 13.105/2015) À LUZ DO DIREITO À MORADIA”. Neste estudo pretendemos identificar se (e, em caso afirmativo, sob quais condições) a mediação obrigatória de conflitos coletivos urbanos, conforme proposta no art. 565 do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105 de 16.03.2015) poderá emergir como instrumento apto a gerenciar, de forma efetiva, os conflitos coletivos fundiários urbanos (considerados seus aspectos sociais, econômicos e políticos), de forma a assegurar e promover o direito à moradia.

O motivo que nos leva a estudar a mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos, tal como disposta no artigo 565 do novo Código de Processo Civil, é que a prática é, ainda, incipiente e, segundo acreditamos, merece ser estudada e analisada com criticidade para suas potencialidades sejam exploradas ao máximo e sejam desenvolvidas abordagens mediacionais adequadas ao contexto fundiário urbano brasileiro. Para este estudo adotaremos uma metodologia de entrevistas semiestruturadas, cujo roteiro encontra-se anexo.

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador.

O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão.

O (A) Sr (a) não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pelo pesquisador responsável e a outra será fornecida ao/a senhor (a).

Caso haja danos decorrentes dos riscos previstos, o pesquisador assumirá a responsabilidade pelos mesmos.

Eu, \_\_\_\_\_, portador (a) do documento de Identidade \_\_\_\_\_ fui informado (a) dos objetivos do estudo “MEDIAÇÕES, CONFLITO E CIDADE: UMA ANÁLISE DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DO ARTIGO 565 DO CPC/2015 (LEI 13.105/2015) À LUZ DO DIREITO À MORADIA”, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Belo Horizonte, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

Nome:

Assinatura participante:

Data :

Nome:

Assinatura pesquisador :

Data :

Nome :

Assinatura testemunha :

Data:

## 2 – Perguntas e pontos para despertar o interesse do interlocutor

1. Como o senhor/ a senhora percebe os conflitos coletivos pela terra, envolvendo as ocupações urbanas por moradia na cidade de Belo Horizonte ?

➤ Pontos para despertar o interlocutor: atores, localização, motivação, exemplos, dimensão política dos conflitos

2. Como esse tipo de conflito costuma ser administrado?

➤ Pontos para despertar o interlocutor: polícia, repressão, sentença, movimentos dos sem casa

3. O senhor / a senhora já ouviu falar em mediação para essa espécie de conflito? Já ouviu falar de alguma lei que trata do assunto?

➤ Pontos para despertar o interlocutor: Novo Código de Processo Civil, Lei de Mediação, Decreto do Executivo sobre a Mesa de Diálogo e negociação

4. Se já ouviu sobre a mediação de conflitos fundiários: o senhor / a senhora já participou de uma sessão de mediação? Como essa mediação ocorre?

5. Sabe se existe articulação do judiciário, do legislativo e do executivo na realização das mediações de conflitos urbanos? Como percebe essa articulação? (ou ausência de?).

➤ Possibilidade: você já participou de uma sessão de mediação?)

➤ Pontos para despertar o interlocutor: Mesa, Projeto de Lei Rogério Correa, Cejusc.

6. Existem obstáculos para efetivação dessa mediação? Quais?

➤ Pontos para despertar o interlocutor: ocorreram essas mediações? Quantas? Êxito?

7. Acredita que, se essas práticas de mediação existirem, podem influenciar na questão da moradia na cidade? De que maneira?

➤ Pontos para despertar o interlocutor: remoções, déficit habitacional, inadequação habitacional.

8. No caso de a mediação ocorrer, acredita que as diferenças sócio econômicas entre as partes podem interferir no resultado do processo? Como?

➤ Pontos para despertar o interlocutor: disparidade das partes, hipossuficiência, orientação jurídica.

**3 ) Link com a transcrição das entrevistas:**

➤ [https://drive.google.com/file/d/1efeWyqn50LLR\\_zg8u8rJ1MbV99rWnU0/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1efeWyqn50LLR_zg8u8rJ1MbV99rWnU0/view?usp=sharing)