



**DIÁLOGOS  
SOBRE JUSTIÇA  
E CONFLITOS  
FUNDIÁRIOS  
URBÂNNOS:**

Caminhando da mediação  
para a efetivação dos  
direitos humanos.



***DIÁLOGOS SOBRE  
JUSTIÇA E CONFLITOS  
FUNDIÁRIOS URBANOS:***

CAMINHANDO DA MEDIAÇÃO PARA A  
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

# DIÁLOGOS SOBRE JUSTIÇA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: CAMINHANDO DA MEDIAÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

REALIZAÇÃO:  
Terra de Direitos

AUTORES:  
Maria Eugenia Trombini e Matheus Mafra

COLABORAÇÃO:  
Luana Xavier Pinto Coelho, Darci Frigo, Luciana Cristina Furquim Pivato, Fernando Gallardo Vieira Prioste, Julia Ávila Franzoni, Antonio Escrivão Filho

DIAGRAMAÇÃO E EDITORAÇÃO:  
Ebo Studio

PROJETO GRÁFICO:  
Edenilson Maciel e Thaís Pacheco

REVISÃO:  
Silmara Krainer Vitta

IMPRESSÃO E ACABAMENTO:  
Gráfica Monalisa, Curitiba - PR

APOIO INSTITUCIONAL:  
Fundação Ford

Depósito legal junto à Biblioteca Nacional, conforme Lei nº 10.994 de 14 de dezembro de 2004

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Bibliotecária responsável: Luzia Glinski Kintopp – CRB/9-1535  
Curitiba - PR

Trombini, Maria Eugenia

T849 Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos : caminhando da mediação para a efetivação dos direitos humanos / Maria Eugenia Trombini e Matheus Mafra. — Curitiba : Terra de Direitos, 2017.

148 p. ; 27 cm.

ISBN: 978-85-62884-26-9

Vários autores

1. Conflito social. 2. Administração de conflitos. 3. Posse da terra - Brasil. 4. Propriedade. 5. Direitos humanos. I. Mafra, Matheus. II. Título

CDD: 341.12231

# ÍNDICE

- 05** **PREFÁCIO: Ousar garantir os direitos humanos sem paliativos**
- 07** **INTRODUÇÃO**
- 09**     **METODOLOGIA – Pesquisa sobre Mediações de Conflitos Fundiários Urbanos**
- 16** **ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS MAPEADAS**
- 19**     **Gaorp – São Paulo**
- 19**         Os bastidores: criação da instância
- 22**         Desenho institucional e fluxos
- 29**     **Cejusc – Porto Alegre**
- 29**         Os bastidores: criação da instância
- 32**         Desenho institucional e fluxos
- 38**     **Mesa de Diálogo e negociação permanente com ocupações urbanas e rurais de Minas Gerais**
- 38**         Os bastidores: criação da instância
- 40**         Desenho institucional e fluxos
- 46**     Mesa de Diálogo de Minas Gerais e tratamento de conflito fundiário rural
- 47** **DISCUSSÃO TEMÁTICA**
- 48**     **As partes do conflito**
- 48**         Ocupantes e movimentos
- 56**         Participação do proprietário
- 62**     **Função social da propriedade**
- 72**     Tratamento dos direitos humanos pela mediação

<b>76</b>	<b>AVANÇOS E RETROCESSOS: CAMINHANDO PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE MEDIAÇÃO</b>
<b>77</b>	<b>Resultados da mediação</b>
<b>86</b>	Soluções tentadas e frustradas
<b>87</b>	<b>Dissensos</b>
<b>87</b>	Limitações do direito
<b>91</b>	Limitação no desenho institucional
<b>92</b>	Mediação ineficaz e o despejo violento da Lanceiros Negros
<b>98</b>	Desconcentração fundiária: meta fundamental para a solução de conflitos coletivos pela posse da terra rural
<b>101</b>	<b>Consenso: Existência do espaço</b>
<b>102</b>	Centro de Gerenciamento de Crises do Piauí
<b>107</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b>
<b>113</b>	<b>CONCEITOS EXPLORADOS</b>
<b>114</b>	<b>Mediação</b>
<b>115</b>	<b>Conciliação</b>
<b>116</b>	<b>Conflito x Disputa</b>
<b>119</b>	<b>Pacificação social</b>
<b>121</b>	<b>ARCABOUÇO NORMATIVO</b>
<b>123</b>	<b>Normas que regulamentam mediação de conflitos</b>
<b>124</b>	<b>Normas que regulamentam o direito à cidade e à moradia</b>
<b>124</b>	<b>Jurisprudência selecionada</b>
<b>136</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b>
<b>137</b>	<b>ANEXOS</b>
<b>138</b>	<b>Ficha de identificação da experiência: Anexo I</b>
<b>140</b>	<b>Roteiro de entrevistas: Anexo II</b>

# ***PREFÁCIO***

## **OUSAR GARANTIR OS DIREITOS HUMANOS SEM PALIATIVOS**

O grande e persistente lamaçal da desigualdade no Brasil é alimentado por rios de águas contaminadas desde os tempos coloniais pelo patriarcado, pelo racismo e pelo patrimonialismo, resumidos na figura do homem branco. E o que isso tem a ver com os conflitos coletivos pela posse da terra urbana e rural? Bastaria olhar uma fotografia de um acampamento rural ou de uma ocupação urbana, ou fazer algumas poucas perguntas, para demonstrar a relação. Onde se localiza? Nas periferias. Quem está lá? Os despossuídos, de posse precária, homens e mulheres, na sua maioria negros e também indígenas, e com o que lhes resta: seus corpos.

De outro lado, apresentam-se questões: quem vai decidir sobre seus destinos? Com que parâmetros e valores? Sabemos que o sistema de justiça, em que ao final deságuam os conflitos pela posse da terra, é composto essencialmente por pessoas oriundas das elites dominantes, com perfil de maioria de homens, brancos, cristãos. E quando nessa balança são colocados, de um lado, os direitos humanos das majorias castigadas pela pobreza/ desigualdade e, de outro, os valores patrimonialistas, infelizmente, temos visto prevalecerem as decisões que privilegiam a proteção do direito individual à propriedade e, assim, levam ao despejo e alijam centenas, às vezes milhares de famílias, dos seus direitos mais fundamentais.

É disso que estamos falando quando debatemos a criação de mecanismos e instrumentos para a garantia dos direitos humanos no tratamento dos conflitos coletivos possessórios urbanos e rurais. Não é de hoje que muitas pessoas, cientes dos limites das instituições, estão engajadas na busca de soluções alternativas para os conflitos por terra e o enfrentamento da violência que destes decorre. Algumas dessas experiências são analisadas minuciosamente nesta pesquisa. O que elas apontam, em termos de suas possibilidades e limites, chama à reflexão sobre a necessidade de darmos passos mais ousados, por exemplo, no debate sobre a insuficiência ou inadequação da legislação atual – que não garante o cumprimento da função social da propriedade e ainda permite a realização de despejos em desacordo com a legislação internacional; sobre

a urgência de um Judiciário mais aberto ao diálogo, especialmente em demandas coletivas, que garanta a escuta adequada das comunidades afetadas e promova melhor interlocução com os demais poderes públicos.

O certo 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. As experiências indicam que os espaços de diálogo em que todos sentam à mesa são um avanço importante para encontrar soluções alternativas às ações desastrosas de despejos forçados, que violam direitos humanos. Mirando um horizonte mais largo, neste momento em que o país sangra com tanta violência no campo e na cidade, precisamos ousar, radicalizando as ações de proteção e de garantia dos direitos humanos. Só assim, com ações para além de paliativos, é que sairemos desse mar de águas turvas.



# ***INTRODUÇÃO***



As experiências de mediação de conflitos fundiários, urbanos ou rurais, são chave analítica estratégica para enfrentar o contexto de judicialização da política, que tem atingido cada vez mais a luta pelo direito à moradia. Assim como os conflitos fundiários no campo resultam de problemas estruturais com raízes na história do Brasil, também as disputas pela terra urbana se inserem em um contexto complexo, que não se restringe aos limites do litígio judicializado. Nesse sentido, é necessário evidenciar uma das premissas do estudo, a de que o Poder Judiciário encontra uma série de limitações para a resolução de conflitos coletivos pela terra. Frequentemente o próprio Estado figura como principal violador de direitos e, por ação ou omissão, acirra as desigualdades no acesso à moradia de sujeitos já em situação de desigualdade. Nas cidades, os ônus e os bônus da urbanização são distribuídos de forma desigual, e a palavra de ordem dos movimentos sociais é “quando morar é um privilégio, ocupar é um direito”.

A emergência de conflitos coletivos pela terra urbana e episódios de despejos violentos desafiam os limites das soluções jurídicas do problema. As decisões do Judiciário ora transferem à polícia a responsabilidade por levar a cabo o cumprimento da ordem, ora ao Poder Executivo a responsabilidade de atender as necessidades materiais em discussão. Seja como for, fracassam na oferta de soluções ao conflito e ignoram o papel do Poder Público no atendimento ao direito à moradia, garantido constitucionalmente. Nesse contexto, surgiram experiências alternativas ao processo judicial, inicialmente para os conflitos fundiários rurais<sup>1</sup> e em seguida importadas para o âmbito urbano. Essa tendência aparece alinhada a uma contracultura de soluções não litigiosas de conflitos, pauta atual no ambiente jurídico e nas instituições do sistema de justiça. Nos tri-

---

1 Não foi à toa que o próprio CNJ estabeleceu em 2009 o Fórum de Conflitos Fundiários, instância responsável pela discussão, monitoramento a assuntos e resoluções de tais formas de conflitos. O Fórum não conseguiu estabelecer uma rotina orgânica, se dissolvendo pouco tempo após sua constituição, ainda em 2010. Esse espaço tinha como foco os conflitos rurais e, ainda que as experiências ora analisadas se debruçam apenas sob o âmbito urbano, é fundamental apontar instâncias associadas aos conflitos fundiários rurais (como o Fórum) que influenciaram nas experiências do âmbito urbano.

bunais, discutem-se varas especializadas em conflitos fundiários urbanos sem que um exame dos espaços já existentes tenha sido realizado de forma sistemática. Da mesma forma, instâncias que surgiram nos últimos três anos ao redor do país não conversam entre si para compartilhar acertos e erros em matéria de solução alternativa às disputas pela terra urbana. Assim, uma melhor compreensão de como experiências de mediação em conflitos fundiários urbanos em curso ocorrem, identificando seus avanços e limitações, pode trazer contribuições ao tema.

Este trabalho parte do estudo de caso de três instâncias criadas entre 2014 e 2015. Inicialmente será apresentado o mapeamento dessas experiências, identificando os bastidores da criação, sua estrutura normativa e os procedimentos da mediação.

Após estudo dos três casos, parte-se para uma discussão comum, do enfrentamento de temas centrais em conflitos fundiários coletivos pela terra urbana, como a função social da propriedade. O tratamento das partes no conflito será investigado nessa seção, bem como de que forma as instâncias encaram, ou deixam de encarar, questões do direito dos possuidores e do direito proprietário.

Na sequência, as percepções dos entrevistados sobre os êxitos e os limites dos espaços são apresentadas, acompanhadas de uma reflexão sobre o que é da ordem da estrutura e o que diz respeito ao comportamento dos indivíduos envolvidos. O debate visa propor orientações para o aperfeiçoamento das políticas já analisadas e outras que venham a surgir. Nem todas as questões relevantes serão enfrentadas, mas aquelas que tiveram mais peso nas fontes consultadas.

## **METODOLOGIA – PESQUISA SOBRE MEDIAÇÕES DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS**

### **MÉTODOS DE PESQUISA**

A presente pesquisa de mediação de conflitos resgata estudo realizado pela Terra de Direitos a respeito de conflitos fundiários no campo, em 2013, denominado *Casos emblemáticos e experiências de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais*. Pretende aplicar parte da metodologia iniciada em relação aos conflitos agrários, em que foram analisadas quatro experiências público-institucionais: Ouvidoria Agrária Nacional; Assessoria Especial de Assuntos Fundiários no Paraná; Vara Agrária de Marabá – Poder Judiciário do Estado do Pará; Promotoria de Justiça da Cidadania de Promoção e Defesa da Função Social da Propriedade Rural – Ministério Público do Estado de Pernambuco.

Na presente pesquisa, foram selecionados casos de mediação em conflitos pela terra urbana. Assim como nos rurais, serão apresentados dados de instâncias vinculadas aos governos dos estados – como a Mesa de Minas Gerais – e ao Judiciário. Outras experiências semelhantes foram postas em prática no território nacional, porém, aqui serão deixadas de lado, pois o objetivo é discutir com profundidade e não meramente citar as instâncias existentes.

Para a seleção das experiências, foram adotados os seguintes critérios, obtidos da pesquisa anterior:

- a) Pertinência teórica com o objeto da pesquisa;
- b) Características e qualidades intrínsecas;
- c) Tipicidade ou emblematicidade;
- d) A possibilidade de aprender com o caso escolhido e o seu interesse social;
- e) Sua acessibilidade à investigação.

As quatro experiências selecionadas foram divididas conforme sua subordinação administrativa, o Poder Executivo ou o Poder Judiciário:

PODER EXECUTIVO	PODER JUDICIÁRIO
Mesa de Diálogo de Minas Gerais	Gaorp – São Paulo
Centro de Gerenciamento de Conflitos de Direitos Humanos do Piauí <sup>2</sup>	Cejusc – Porto Alegre

O Gaorp foi criado em novembro de 2014, o Cejusc em junho de 2015 e a Mesa de Diálogo em julho do mesmo ano. O marco temporal da pesquisa é, portanto, da data da criação da primeira experiência até os dias atuais.

Todas tiveram seu advento associado a um dado contexto político, que será discutido individualmente na análise. A abrangência de cada uma se confunde com os conflitos que foram levados à mediação, e as entrevistas e os documentos dizem respeito a múltiplos casos, para minimizar distorções. O pressuposto é que a mediação em um con-

<sup>2</sup> Mencionado apenas em Box, sem o mesmo grau de aprofundamento das outras três experiências, mas a título informativo.

flito envolvendo ocupação consolidada de 20 mil pessoas difere daquela de ocupação recente envolvendo dezenas de famílias. Considerando que o foco são as instâncias e suas rotinas, as particularidades serão mencionadas, porém, com a ressalva de que o objetivo principal é identificar padrões.

A análise de tais experiências partirá das seguintes linhas:

- **Análise objetiva da estrutura normativa e institucional que constitui o órgão analisado**, focando na atuação do órgão e suas atribuições e competências específicas, além dos instrumentos utilizados para o cumprimento de tal escopo. As fontes dessa linha de análise serão todas as normativas responsáveis por estruturar a experiência analisada e algumas passagens tiradas das entrevistas.
- **A cultura institucional de mediação perpetuada pelo órgão a ser analisado**, partindo de uma análise subjetiva da experiência, tendo como fonte principal as impressões dos sujeitos que participaram de sessões realizadas pelo órgão.

Para a apresentação dos casos analisados, se realizará uma divisão de dois blocos, sendo eles:

- **Bloco A – Contexto de criação e desenho institucional:** apresentação das competências para a realização da mediação; quais os critérios utilizados para identificar um conflito como passível de mediação; a capacidade de ação (se é possível provocar a mediação, por exemplo); como se organiza institucionalmente o responsável pela mediação; quais os outros instrumentos normativos que lhe dão subsídio e seus fluxos de ação; qual o funcionamento das sessões.
- **Bloco B – Cultura institucional:** como os conflitos tratados são encarados pelos sujeitos envolvidos na mediação; quais os limites internos e externos encontrados para o estabelecimento de uma resolução pacífica do conflito; quais são os principais procedimentos para o estabelecimento de uma resolução. Também nesse momento serão estabelecidas quais questões são ou não enfrentadas nos processos de mediação, apontando possíveis lacunas nos procedimentos.

O primeiro bloco será feito individualmente, apresentando o que é próprio de cada experiência. O segundo será feito em conjunto, discutindo os resultados de cada uma das instâncias a partir de determinados temas em matéria de cultura institucional.

Faremos, ainda, uma divisão dos elementos envolvidos nessas experiências, tendo em vista que se nota uma estrutura comum entre elas:

**SUJEITOS  
COLETIVOS  
DE DIREITO**

São os sujeitos da sociedade civil, organizados politicamente ou não, que pautam o direito à moradia nas mediações analisadas.

---

**DIREITOS  
FUNDAMENTAIS  
CORRELATOS**

São todos os direitos atrelados ao direito fundamental à moradia, como o direito à privacidade, o direito à posse, direito à saúde, ao saneamento, etc.

---

**POLÍTICAS  
PÚBLICAS  
CORRELATAS**

Políticas públicas previstas pelo Estado brasileiro, que emanam da sua organização social, econômica e cultural.

---

**INSTITUIÇÕES  
PÚBLICAS  
CORRELATAS**

Advindos da organização política do Estado, são todos os sujeitos públicos que se envolvem com o processo de mediação.

---

**AGENTES  
PRIVADOS**

Sujeitos que têm interesse na área em litígio, movidos por interesses econômicos privados.

---

## MÉTODOS DE COLETA DE DADOS

Para a coleta dos dados foram acionadas as seguintes fontes:

- Roteiro semiestruturado de entrevista, que buscou obter as impressões dos sujeitos envolvidos com a mediação e uma compreensão prática do funcionamento de cada experiência.
- Instrumento normativo que dá origem e fundamento ao respectivo órgão estudado, buscando identificar no marco legal quais os tratamentos dirigidos aos sujeitos envolvidos no processo de mediação, quais os conceitos adotados pela legislação, quais as principais ferramentas previstas para a resolução do caso, como se prevê a interação entre os poderes estatais, dentre outras questões.
- Documentos oficiais, como relatórios das atividades, atas de audiência e ofícios.
- Notas de movimentos sociais, notícias e outros documentos disponíveis sobre os casos e as sessões.

Para cada uma das experiências estudadas foram entrevistados de quatro a seis sujeitos. As entrevistas foram presenciais. A amostra foi selecionada da população de interesse, qual seja: indivíduos que tenham participado de sessões de mediação. Para cada experiência foram ouvidos membros de órgãos públicos – do Executivo e do sistema de justiça – e da sociedade civil. O critério de seleção dos entrevistados se deve à tentativa de generalizar o comportamento dos sujeitos: para os servidores públicos, apreendendo o comprometimento das instituições que representam; para as lideranças de movimentos, a posição dos ocupantes.

Os dados pessoais dos entrevistados serão mantidos em sigilo, bem como outras descrições capazes de identificá-los. Sendo assim, seus nomes foram alterados e ao longo da pesquisa serão referidos como a seguir disposto:

Sobre a Mesa de Diálogo de Minas Gerais, foram ouvidos:



- Integrante do Poder Público Estadual (Gilson)



- Integrante do Ministério Público Estadual (Ana)



- Integrante da Polícia Militar (Caio)



- Representante de Movimento Social (Rita)

Sobre o Cejusc de Porto Alegre, foram entrevistados:



- Integrante do Poder Judiciário (Alan)



- Integrante do Ministério Público (Sara)



- Integrante da Defensoria Pública (Diana)



- Integrante de Organização da Sociedade Civil (José)



- Integrantes de Movimento Social (Bia) e (Rui)

Em relação ao Gaorp de São Paulo, foram ouvidos:



- Integrante do Poder Judiciário (Raul)



- Integrante do Ministério Público (Aline)



- Integrante da Defensoria Pública (Toni)



- Integrante da Polícia Militar (Paulo)



- Integrante de Organização da Sociedade Civil (Livia)

---

Observa-se que entre os sujeitos entrevistados alguns figuram como participantes de apenas um caso e outros de todos os casos já levados à mediação, por participarem desde o início dela. Pelo menos três diferentes casos mediados foram mencionados em cada uma das experiências; em uma delas, nas falas dos entrevistados apareceram até 10 casos de conflitos, nominalmente.

## LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Diferentemente da pesquisa anterior, sobre conflitos rurais, esta não se propõe a fazer uma análise dos casos emblemáticos que motivaram a criação dos órgãos de mediação ou que a eles foram levados. Sabemos que os contornos da disputa influenciam o andamento e o resultado da mediação, porém, optamos por concentrar esforços na análise institucional em si, traçando pontos em comum entre as experiências. Distorções advindas de conflitos muito específicos podem aparecer. Entretanto, por ter sido garantida a fala de participantes de múltiplos casos, avaliamos que esse problema foi mitigado.

As evidências obtidas em entrevistas dependem tanto das perguntas formuladas quanto dos respondentes. O risco de *social desirability bias*, ou desejo de aceitação social, é uma das limitações que deve ser mencionada, principalmente em relação àqueles que se sentem na qualidade de responsáveis pela mediação, tendo ocupado cargos de

coordenação ou direção da instância. A tendência é que esses sujeitos apresentem a experiência de mediação de forma positiva, insistindo em seus êxitos e atenuando suas limitações. Cientes desse risco, os entrevistadores procuraram aplicar o questionário de forma a apreender sutilezas e a estimular os respondentes quando oportuno. Apesar dos esforços, destacamos a dificuldade de se obterem respostas socialmente indesejáveis, especialmente em relação às perguntas sobre grupos vulneráveis e respeito à dignidade da pessoa humana. Também, os efeitos decorrentes da presença do entrevistador não foram homogêneos, pois quatro indivíduos aplicaram questionários. Portanto, a execução não pode ser tratada como estável.

Na formação da amostra dos entrevistados, igualmente é preciso reconhecer que alguns dados ficam de fora da pesquisa. O morador de uma dada ocupação sem movimento social organizado levada à mediação pode ter tido impressões que estão ausentes no presente estudo. Em igual medida, é possível que aqueles integrantes de órgãos públicos entrevistados tenham mencionado percepções pessoais da mediação, e não exatamente o posicionamento institucional do órgão que integram. O compromisso pode ser personalista, condição essa que deve ser considerada limitação. Assim, como os assentos na mediação são de sujeitos, na qualidade de representantes da instituição, algumas inconsistências podem aparecer, aconselhando cautela nas generalizações.

Embora reconheçamos a importância de se traçar paralelos entre os conflitos fundiários urbanos e rurais, aproveitando-se das experiências de mediação postas em prática em relação às disputas pela terra no campo, a presente pesquisa não teve como escopo esgotar esse debate. Ainda falta fazer uma discussão minuciosa comparando desenhos institucionais e fluxos já implementados, fornecendo respostas sobre o que parece funcionar melhor tanto em um caso quanto no outro, apontando as especificidades de cada um.



# ***ANÁLISE***

**DAS EXPERIÊNCIAS  
MAPEADAS**

# 2

As experiências mapeadas se inserem em um contexto de surgimento de instâncias de mediação para tratar de questões jurídicas como cível, trabalhista e empresarial. Essa tendência foi importada para o cenário brasileiro graças ao incentivo de atores como o Banco Mundial, interessados em desobstruir o Judiciário e trazer maior eficiência, frequentemente em nome da reprodução do modelo neoliberal.

Essas experiências foram inicialmente idealizadas pelas escolas americanas, recebendo a denominação ADR (*Alternative Dispute Resolution*). Tal conceito abrange todos os métodos de solução de conflitos que não os judiciais, desde uma simples e informal negociação entre as partes até processos de arbitragem de litígios empresariais. Compartilham uma série de aspectos procedimentais: informalidade, confidencialidade e estruturas mais flexíveis que as das cortes comuns.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) adota uma classificação com grandes similaridades, que são as Resoluções Apropriadas de Disputas (RADs). Conforme apontado em documento oficial (2017):<sup>3</sup>

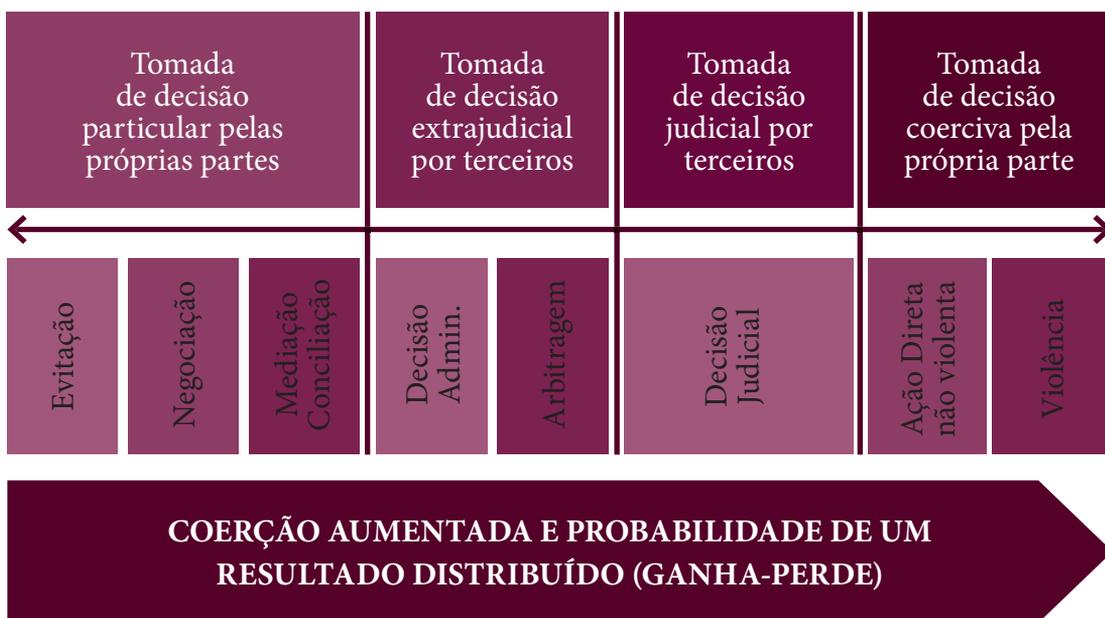
Tais métodos oferecem, de acordo com suas respectivas peculiaridades, opções de se chegar a um consenso, a um entendimento provisório, à paz ou apenas a um acordo – dependendo do propósito para o qual o processo de resolução de disputas foi concebido ou “desenhado”.

Para o mesmo órgão, esses métodos seriam melhor classificados como apropriados, ao invés de alternativos, já que **apropriado** revelaria a escolha do método pelas partes, tendo como base o entendimento de qual seria o melhor caminho para a resolução do conflito posto.

---

3 Conselho Nacional de Justiça. **Manual de mediação judicial**. Ministério da Justiça: 2016.

A tabela abaixo, apresentada nos cursos de formação de mediadores organizados pelo CNJ<sup>4</sup>, relaciona o responsável pela resolução do conflito, o método aplicado e o nível de coerção do terceiro (a violência é o ápice):



O mais recente Código de Processo Civil, em seu Art. 275, incisos I e II, passa a prever a realização de mediação de litígios previamente à realização de audiência. Impulsionada por essa mudança legislativa, a doutrina processual passa a se debruçar sobre esses mecanismos, também os considerando meios alternativos de resolução de conflitos.

Este estudo foca-se apenas nos métodos tidos como de conciliação e mediação, pois a arbitragem não se aplicará em conflitos fundiários. As experiências analisadas obedecem aos princípios da cartilha relativa aos métodos autocompositivos (e mais tendentes à informalidade). No entanto, trata-se de uma amostra reduzida, com especificidades a serem delineadas adiante, que não se comunica com casos de mediação em matéria de direito de família, por exemplo.

4 **Curso de mediação judicial.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/03/a801d32fa-970c1b2a382e0ca346d03e0.pdf>>.

## GAORP (GRUPO DE APOIO ÀS ORDENS DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE), SÃO PAULO:

Trata-se de grupo de mediação de conflitos fundiários vinculado ao Tribunal de Justiça de São Paulo, existente desde 2014. Seu histórico remonta ao contexto do conflito do Pinheirinho, despejo forçado marcado por violações aos direitos humanos. A partir de então, o estado demonstrou interesse em criar uma estrutura que evitasse novos confrontos entre polícia e ocupantes.

### OS BASTIDORES: CRIAÇÃO DA INSTÂNCIA

Anteriormente ao surgimento do grupo, vale mencionar que, em 26 de março de 2014, o Tribunal de Justiça de São Paulo editou a Portaria nº 8.971 instituindo Grupo de Trabalho (GT) para discutir o desenho das varas especializadas e câmaras reservadas em conflitos fundiários urbanos e agrários. Esse espaço, embora se debruce sobre o mesmo tema da instância de mediação, não se comunica com o Gaorp. Entretanto, seu surgimento no mesmo ano revela a crescente preocupação do tribunal paulista com o tema dos conflitos pela posse da terra.

A portaria que criou o primeiro desenho do Gaorp, em novembro de 2014, traz, em seu preâmbulo, três considerações que teriam ensejado a criação da instância de mediação no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo. São elas: 1) A multiplicação de conflitos fundiários urbanos no estado de São Paulo, refletida nas inúmeras ações de reintegrações de posse ajuizadas; 2) A necessidade de se reduzir eventual impacto social derivado de cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse com potencial violação de direitos humanos; 3) A importância de procedimentos específicos, construídos de maneira consensual pelos



2012 Reintegração de posse do Pinheirinho e início da Vila Soma

2014 Reintegração de Posse Hotel Aquarius

Apenas em julho de 2015 tramitam 160 mil ações de conflitos fundiários

2014 TJ-SP cria o Gaorp, através da Portaria 9.102/2014, aperfeiçoada pela Portaria 9.138/2015

MP e DPE-SP pedem participação no Gaorp

Primeira reunião da Vila Soma no Gaorp, em 22 de junho de 2015

Em setembro de 2015, processo da Vila Maria é enviado ao Gaorp

José Renato Nalini deixa a presidência do TJ-SP

Promulgada Portaria 9.271/2016, alterando a composição do Gaorp

atores institucionais envolvidos, para o tratamento uniforme de tais controvérsias, com vistas à obtenção de resultados eficazes e da maneira que se mostrar menos onerosa às partes.

Se o primeiro motivo é puramente factual, o segundo tem componente empírico, que remete, entretanto, a uma obrigação do Estado: a de minimizar o impacto decorrente das decisões judiciais em conflitos fundiários e o risco de violência contra os ocupantes. A terceira consideração decorre principalmente do arcabouço normativo vigente, reflexo do advento de uma cultura institucional de maior diálogo e mediação (ver capítulo Conceitos explorados). Interessante observar o termo adotado: “resultados eficazes”, em que eficácia figura, ao lado de eficiência, como um princípio de governança, segundo o qual o Judiciário, na qualidade de poder de Estado, deve se orientar.

O número expressivo de reintegrações de posse para as quais se demandava auxílio de força policial não aparece apenas no ato normativo de criação do grupo, mas também em dados estatísticos. Segundo entrevista do então presidente do TJSP, em julho de 2015 havia em curso no estado mais de 160 mil ações que versavam sobre conflitos fundiários, das quais 35 mil corriam na capital.<sup>5</sup> Além dessas evidências, indagados sobre o contexto de criação do grupo, seus integrantes apontaram principalmente outro motivo, como se verá a seguir.

Alguns dos entrevistados sugerem que a criação do grupo pode estar associada ao contexto pós-Pinheirinho (2012) e outras reintegrações de posse violentas que aconteceram em São Paulo, como o caso do Hotel Aquarius na Avenida São João (2014).<sup>6</sup>

O desfecho negativo do último, ocupação de imóvel abandonado há 20 anos no centro de São Paulo, com muitas famílias terminando na delegacia, teria motivado o movimento a reagir, com a organização de atos cobrando responsabilidade do Poder Judiciário nos casos de conflitos. A hipótese de que não somente o cumprimento violento das reintegrações de posse mas a articulação dos movimentos tenha contribuído para o surgimento do grupo sugere uma percepção dos ocupantes de que o Poder Judiciário, não somente a polícia, concorre para o advento do conflito.

Também a promotora entrevistada sugeriu que a criação do Gaorp pode ter sido reflexo do Pinheirinho, porém, mencionando que “essas coisas, institucionalmente, elas demoram”. O integrante da magistratura entrevistado reforçou esse entendimento do papel do contexto político no surgimento da instância de mediação, dizendo: “Tivemos aqui em São Paulo algumas reintegrações bastante complexas, complexas em seu vulto,

---

5 **O Judiciário e os conflitos fundiários**, de José Renato Nalini, presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e Wilson Levy, diretor da presidência, publicado no jornal Folha de São Paulo, seção Tendências e Debates, em 29/07/2015.

6 Para referências da reintegração do Pinheirinho ver: <<http://sao-paulostadao.com.br/noticias/geral,pinheirinho-tem-2-dia-de-guerra-com-novos-conflitos-e-carros-queimados,826357>>. Do Hotel Aquarius: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/09/entenda-reintegracao-de-posse-em-predio-de-antigo-hotel-em-sao-paulo.html>>.

características em geral e peculiaridades de cada qual, e isso despertou a atenção”.

Toni, representante da Defensoria Pública do Estado, indica que o surgimento do grupo se deve em parte ao presidente do Tribunal de Justiça à época, José Renato Nalini: “Que por mais que seja criticado, tem uma série de livros de regularização fundiária e sensibilidade em relação ao tema, buscando caminhos para a solução dos conflitos”. Menciona a suspensão da liminar dada pelo então presidente no caso da Vila Maria, ocupação Douglas Rodrigues, em seguida julgando extinto o processo por perda de objeto, não deixando chegar no órgão colegiado. Toni diz não vislumbrar que essa situação se repita no atual cenário. Livia, representante da sociedade civil organizada, também aponta: “Acho que o fato do Nalini ter presidido o tribunal contribuiu muito, porque, não acho que ele seja progressista, acho que longe disso, mas ele de algum modo olhava de forma mais responsável para os conflitos. Não acho que de forma mais sensível, acho que de forma mais responsável”. Seja como for, há indícios de que o momento político na direção do tribunal também teria facilitado o surgimento do grupo.

O integrante da Polícia Militar (PM), Paulo, menciona que o embrião do Gaorp veio da corporação, nas chamadas “reuniões preparatórias”, realizadas em momento anterior ao cumprimento da liminar de reintegração de posse. Segundo ele, antes da existência do grupo, o procedimento adotado pela PM quando informada da necessidade de acompanhamento policial era o seguinte:



Toda reintegração de posse tem uma reunião preparatória. Então a gente recebe o mandado, só pra você entender o contexto, que o oficial de justiça leva lá no batalhão da unidade territorial. Aí os nossos policiais vão até o local para fazer um levantamento geográfico, estrutura física, humana, quantas pessoas, tem doente, tem idoso, tem criança, tem animal, como é o terreno para fazer, como são as condições, tem muita coisa pra tirar, tem pouca coisa pra tirar. Então ele faz esse levantamento e em virtude disso a gente começa a planejar. Então do que eu vou precisar. Ah, vou precisar do Samu porque tem gente doente, eu preciso do Conselho Tutelar que tem criança, preciso que a Zoonoses vá porque tem muitos animais lá, gato, cachorro, etc... Preciso da Eletropaulo porque tem um monte de gato de luz. E aí a gente aciona esses órgãos, a polícia que acaba acionando esses órgãos para apoiar dentro do possível. (PAULO)

Sob essa perspectiva, o grupo teria sido idealizado pela polícia, responsável pelo cumprimento da ordem, pelas questões logísticas associadas aos ocupantes e seus pertences e às condições físicas da área. Vale destacar na fala que o levantamento era atribuição da Polícia Militar, embora a ordem de reintegração de posse emane do juiz. A preocupação com o desgaste decorrente do contato com os ocupantes e o risco de confronto pode ser percebida no elogio que o entrevistado faz às reuniões dizendo: “Aliás, a nossa sugestão é que isso acontecesse em todas as reintegrações de posse. Que o juiz fizesse no interior do processo essa reunião; era a nossa intenção”.

Paulo ainda relata que essas reuniões preparatórias nem sempre conseguiam garantir a presença dos envolvidos, porque a polícia “não tem o poder que o Judiciário tem nesse sentido de intimidar”. Ou seja, a vantagem de se criar uma instância dentro do Judiciário seria exatamente a possibilidade de garantir o comparecimento dos órgãos responsáveis.

Sendo assim, embora o ato normativo de criação do grupo indique três motivos principais para sua criação, parece razoável sublinhar o primeiro deles, a respeito do crescente número de conflitos fundiários urbanos em São Paulo.

Acrescente-se a esses as considerações incluídas na Portaria de 2016, entre as quais a primeira era: “A missão do Tribunal de Justiça de São Paulo quanto à resolução de conflitos da sociedade, no que lhe compete e, por conseguinte, a pacificação social”. (sobre pacificação, ver capítulo Conceitos explorados)

## **DESENHO INSTITUCIONAL E FLUXOS**

Criado inicialmente pela Portaria 9102/2014, aperfeiçoado pela 9.138/2015 e posteriormente reorganizado pela Portaria 9.272/2016.

### **Participantes**

Conforme exposto no Art. 1º da Portaria 9.138/2015: Representantes em nível federal (um representante da Secretaria-Geral da Presidência da República e um do Ministério das Cidades); em nível estadual (Casa Civil, Secretarias, Procuradoria, Defesa Civil, etc); em nível municipal (Secretarias, Procuradoria ou equivalentes, quando se tratando de municípios do interior do Estado).

Ainda, de acordo com o Parágrafo 2º do mesmo artigo, o Gaorp poderá convidar para participar da mediação “outros representantes das esferas dos governos federal, estadual e municipal, e especialistas”, para facilitar discussões de temas específicos.

A Portaria 9.272/2016, que altera a normativa anterior, passa a contemplar entre os representantes da esfera estadual um membro do Ministério Público (MP) e um da Defensoria Pública. A determinação aparece no Art. 2º: “O Gaorp será composto pelo juiz assessor da Presidência designado para assuntos de Segurança Pública, que o coordenará, membros do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública do Estado e por representantes convidados das esferas Federal, Estadual e Municipal, indicados por seus respectivos órgãos, que serão designados por portaria específica.” Nas demais esferas a redação foi mantida, assim como a previsão de outros participantes em temas específicos permaneceu.

É importante mencionar que tanto a representante do Ministério Público, Aline, quanto Toni, defensor, disseram, quando entrevistados, que procuraram a coordenação do grupo para apresentar o Centro de Apoio e o Núcleo Especializado de suas instituições, a pertinência temática e a necessidade de acompanharem as sessões. Em seguida, em março de 2016, a nova portaria foi editada, contemplando a representação institucional de ambos.

Tanto uma portaria quanto a outra manteve a previsão sobre a participação de órgãos de outros municípios, considerando que a jurisdição do grupo não se restringe aos processos em trâmite na capital. A determinação em relação a essas hipóteses é que “deverão ser convidadas as autoridades municipais locais que representem as secretarias acima ou equivalentes, onde houver”. A remessa de casos polêmicos ao grupo, como o da Vila Soma no município de Sumaré, são exemplos concretos da participação – ou resistência à participação – dos municípios da região metropolitana de São Paulo.

## Jurisdição

Na primeira portaria, a submissão de caso ao grupo obedecia à seguinte regra: “O Gaorp atuará, mediante solicitação do magistrado da causa, em reintegrações de posse de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado e outras circunstâncias a serem ponderadas pelo magistrado, em hipóteses nas quais, a seu critério e avaliação, perceba a dificuldade exacerbada no cumprimento da ordem judicial”. (Art. 2º, Portaria 9138/2015).

A alteração do ano seguinte passou a prever que: “A atuação do Gaorp ocorrerá mediante solicitação do magistrado condutor do processo ou de eventual determinação de instância superior, em reintegrações de posse de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado ou outras circunstâncias a serem ponderadas pelo magistrado, em hipóteses nas quais, a seu critério e avaliação, perceba a dificuldade exacerbada no cumprimento da ordem judicial” (Art. 3º, 1ª e 2ª parte, portaria 9.272). Destaque para a inclusão da possibilidade de envio de caso ao grupo por instância superior, que não estava prevista na portaria anterior, na qual apenas o magistrado da causa era autorizado a submeter à apreciação do Gaorp.<sup>7</sup>

Na fala dos entrevistados, outros critérios menos objetivos para envio de casos ao grupo apareceram. Paulo aponta que o envio passa pela seguinte questão: “Ele (o juiz) entende que na competência dele, apesar de ser o juiz da causa, ele esgotou todos os meios, não tem condições de fazer mais nenhum tipo de mediação, ele precisa buscar algo mais pra tentar resolver de uma forma mais amistosa. E o Gaorp é um canal pra isso”.

7 De acordo com relatório elaborado pelo próprio Gaorp, foram 9 processos advindos de juízes de 2ª instância e 22 da 1ª instância.

O magistrado Raul, quando questionado sobre os critérios de envio, respondeu: “A portaria que regula o grupo deixa antever o critério para envio ao grupo: a complexidade insta do caso. Que pode ser materializada em diversas formas, como a dimensão da reintegração. Mas a portaria deixa entrevistados outros fatores: local, experiências anteriores, nível de consolidação da ocupação, característica das pessoas envolvidas”.

Entretanto, nem sempre o número de pessoas é o principal motivo que enseja o envio de conflito ao Gaorp: “Veja, recentemente fizemos reunião. Era ocupação pequena para os padrões do grupo, a gente avalia reintegrações de centenas ou milhares. E era uma ocupação de um prédio, aqui da região central, 60 ou 70 famílias, número pequeno para o Gaorp, mas tinha uma característica, eram bolivianos e ilegais. Primeiro a hipossuficiência deles, eles são ilegais, e depois tinha uma série de outros fatores, isso tornou necessária a atuação do grupo”. Dessa forma, os critérios objetivos às vezes não dão conta de explicar a necessidade de intervenção do grupo, recomendando-se uma análise mais detida das particularidades que tornam o caso excessivamente complexo para soluções processuais e aconselham a mediação.

Toni narra que os casos de conflitos coletivos urbanos são raramente enviados ao grupo, haja vista que todo dia tem reintegração de posse em São Paulo. Questionado sobre os critérios adotados pelos magistrados, disse que em alguns sentiu sinceramente uma preocupação com o destino das famílias, mencionando caso de ocupação em Santo Amaro para exemplificar. Porém, opina que a regra é o magistrado avaliar qual a repercussão que a reintegração vai dar, sem necessariamente preocupar-se com as famílias, mas com a opinião pública. Aqueles que enviam não sabem o que fazer – como dar atendimento àquelas pessoas – e se socorrem com o envio ao Gaorp. Revela que a dificuldade é ainda maior em cidades pequenas, longe da capital, onde se ignora que exista Defensoria, “é terra de ninguém”.

Livia, ao ser ouvida sobre o assunto, disse: “Na minha leitura, eles devem levar esses fatores em conta: 1) se existe movimento organizado, que na leitura deles aumenta o risco de resistência; 2) o número de famílias; e a outra questão é poder público envolvido, acho que isso fragiliza a imagem, quando tem”. Aline, quando questionada a respeito, afirmou que não há critérios, que é discricionário o envio de casos pelos juízes da causa.

Destaque para o caráter administrativo do grupo, o que, de acordo com Raul, aumenta a credibilidade do Gaorp. O próprio entrevistado afirma:

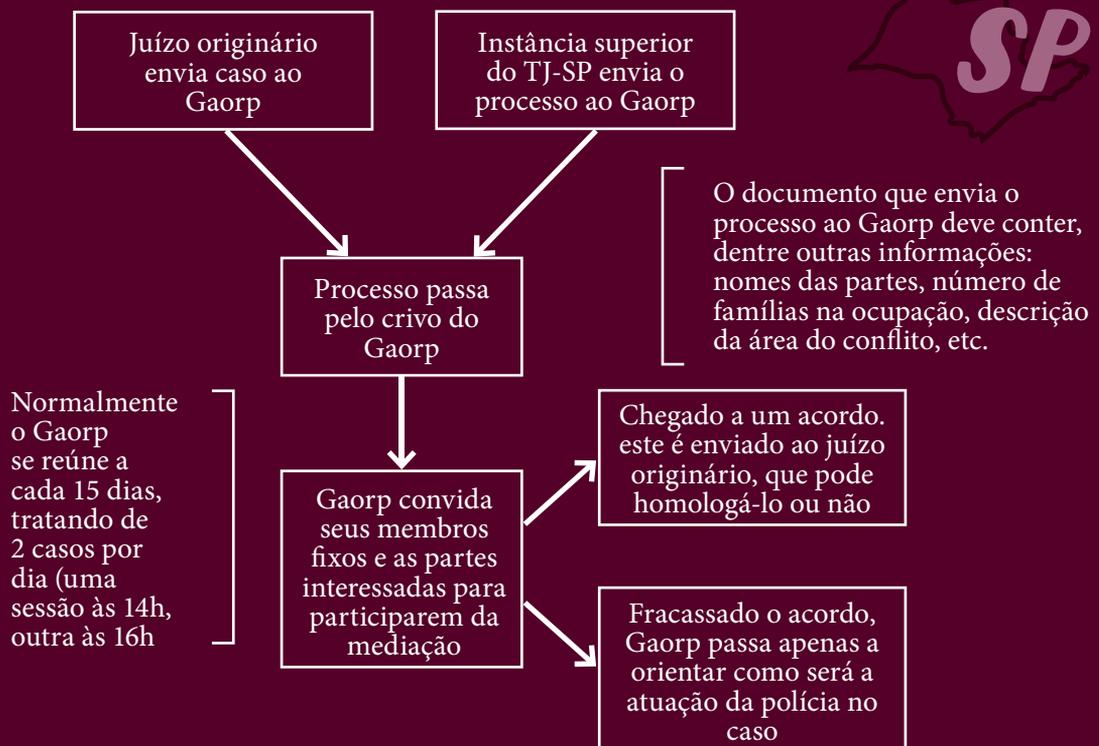


Antes da portaria de 2016, tinha resistência maior por parte dos juízes. A preocupação era em torno exatamente da autoridade das decisões judiciais. Eventual ingerência administrativa nas decisões judiciais. Agora ficou claro que isso não existe. As decisões judiciais são intangíveis. A liberdade do juiz e independência são intangíveis. O grupo é na verdade um aparato, uma estrutura de apoio. Em havendo interesse do juiz, provocado ou não pelas partes, é que o grupo vai atuar colaborando ad-

ministrativamente. Isso fez com que o grupo ganhasse. Era uma preocupação que se tinha. Ao se explicitar essa característica de apoio administrativo, o grupo caiu no gosto e ganhou em credibilidade. Muitas provocações em primeiro grau, em segundo. É uma questão que deveria ser muito cara a todos. A independência do juiz é espinha dorsal, não existe Judiciário sem juiz independente. Tudo que de alguma forma possa abalar, suprimir a independência do juiz, é visto com muita preocupação, com razão. (RAUL)

## Procedimento e fluxos

Em relação ao procedimento, as duas portarias preveem o mesmo: após o acolhimento da solicitação ou da determinação de instância superior, os autos deverão ser encaminhados ao Gaorp. A determinação é que a remessa seja feita “sem a iminência de cumprimento de ordem liminar, contendo o resumo do processo, com a indicação das principais decisões e respectivas folhas, além das seguintes informações: número do feito, partes e seus advogados (com telefones e e-mails), quantidade aproximada de ocupantes e características da área ocupada, datas da ocupação, da ordem de reintegração de posse e da previsão de sua efetivação, e outros informes que o magistrado entenda necessários”.



Em relação ao objetivo das sessões, a portaria prevê: “O Gaorp, convidando as partes e seus advogados, reunir-se-á com o intuito de buscar a conciliação entre as partes e, não sendo possível, construir procedimentos eficazes para que o cumprimento da ordem judicial ocorra de modo menos gravoso para todos os envolvidos na diligência”. Note-se que a orientação do grupo é buscar a conciliação das partes, portanto, o termo usado não é mediação.

Interessante observar que outra mudança ocorrida com a edição da nova portaria diz respeito às atribuições do grupo. Enquanto a primeira versão previa que o grupo iria “servir de espaço interinstitucional de produção de ideias e soluções consensuais” (Art. 3º, inciso II, Portaria 9.138/2015), a segunda versão omitiu essa atribuição.

### Sessões

De acordo com Paulo, em cada reunião do Gaorp examinam-se dois processos, com a primeira sessão ocorrendo às 14h e outra às 16h. A convocatória da reunião aos integrantes do grupo menciona os processos que serão tratados. Nas palavras do entrevistado: “Dá uma média de oito casos por mês analisados, a não ser que tenha um caso emergencial que provoque uma reunião extraordinária, porque o da Vila Soma foi assim”. Outra tendência que apareceu na entrevista foi que em regra se realiza uma única sessão para cada caso mediado, com exceção da situação da Vila Soma, que exigiu vários encontros do Grupo.

Perguntado sobre as sessões, Toni destacou “que o microfone passa por todo mundo, mas ninguém apresenta uma solução”. Disse ser o primeiro a falar na reunião, passando-se em seguida para o MP. Se nenhuma alternativa é alcançada, se direciona ao representante da PM para estabelecer como se dará a reintegração.

Livia, por sua vez, afirmou: “Quando a gente vai para uma sessão do Gaorp a gente vê como é difícil mandar um caso para lá”. Justifica dizendo: “Eles fazem um negócio megalomaniaco e não tem necessidade de ser um negócio megalomaniaco. Pode ser uma reunião numa sala que nem esta, com as pessoas que decidem na mesa, não precisa fazer um negócio daquele”. Continua narrando o atual funcionamento das sessões e o grau de complexidade nos seguintes termos: “Aí se desloca um monte de gente dos órgãos, a assistência social pra falar que disponibiliza albergue e a estrutura do CRAS para fazer cadastramento das famílias em programa de assistência. A prefeitura às vezes para falar que não tem nada para oferecer, o governo do estado para falar que não tem nada para oferecer. A Polícia Militar para falar que vai cumprir a ordem judicial...”

E a dinâmica das sessões continuaria em clima de desconforto: “Aí fica a Defensoria Pública e quem faz a defesa dos moradores tentando ponderar que ‘olha, estamos diante de mais um caso que sai daqui sem solução definitiva...” Em síntese, na avaliação da entrevistada: “A maior parte dos atores ali não tem participação ativa nesses casos. Vai ali pra falar que existe

uma estrutura já limitada, já sucateada no Estado, e que está disponível para as pessoas”.

De acordo com Paulo, o objetivo do grupo é a conciliação. Então o juiz presidente do grupo consulta os órgãos presentes, ouve bastante. Sua participação se inicia quando as tentativas de encontrar soluções alternativas são frustradas: “Quando não dá nada certo na conciliação e tem que fazer a reintegração, a polícia se manifesta, geralmente por meu intermédio, que eu vou representando o comandante da corporação, e aí eu falo: pra fazer a reintegração eu preciso disso, daquilo, eu ponho a visão da polícia. Que muitas vezes os outros não têm”.

Segundo afirma, as recomendações que a Polícia Militar faz no âmbito do grupo costumam ser atendidas. Um exemplo narrado foi:



Teve uma proprietária que foi em uma das reuniões, com advogada, aí ela disse: “Já que o pessoal vai sair”, porque optou-se, pelo grupo que estava participando da reunião, por uma possível saída voluntária. Então ela falou: “Já que o pessoal vai sair eu posso começar a morar no terreno”. Aí eu levantei a mão e falei: Não tem como. Primeiro, porque esse muro não vai impedir nada, se eles quiserem voltar, se quiserem invadir eles vão derrubar o muro, pular o muro e tal. (PAULO)

As sessões servem como uma oportunidade de escuta da polícia, responsável pela execução material da ordem judicial, que depois de ter sua fala oportunizada costuma ouvir “é verdade capitão, eu não tinha pensado nisso”, considerando que os demais integrantes têm a perspectiva dos órgãos a que pertencem.

Perguntado sobre o funcionamento das sessões, Raul explica:



O clima [das sessões] é muito amistoso, apesar de ser sempre uma experiência desgastante pela complexidade dos temas tratados e até pelo peso de administrar ou contribuir na administração de uma questão tão aflitiva. Não tem como a gente não sentir essa aflição. Mas acho que, até por isso, nós integrantes partilharmos essa percepção de quão aflitiva é a situação, triste, muitas vezes, isso gera uma união muito grande um trabalho com muita harmonia, e as contribuições são incríveis, pontos de vista diferentes, experiências profissionais e de vida muito diferentes, todas engajadas e engrenadas em prol de um mesmo objetivo, o resultado é muito bom. (RAUL)

Na mesma linha, Aline narra que “o clima das sessões é mais ameno”, ressaltando que “às vezes, claro, têm casos mais difíceis, e tal, mas assim como é um propósito de conciliação mesmo, é muito diferente de um clima de audiência, onde as partes se exaltam, que daí alguém pode falar mais alto, ou te interromper”. A entrevistada destaca que o clima das reuniões sempre tendeu à amistosidade.

De acordo com o relatório oficial do Gaorp de abril de 2017, desde novembro de 2014, mês de instalação do Grupo, 31 processos foram objeto de reunião: 22 referentes a áreas privadas, correspondendo a 71% do total, e 9 de áreas públicas, 29% do total. Dos processos, 22 foram recebidos de 1ª instância e 9 de 2ª instância.



## 2012

É instaurado o Cejusc no Rio Grande do Sul

Em 2014, movimentos sociais e advogados populares realizam audiência com o TJ-RS requerendo a criação de um espaço de mediação para tratar dos conflitos fundiários

## 2015

Corregedoria emite Portaria nº 02, instaurando o Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários

Promulgado o Edital 044/2015, iniciando-se o chamado "período de exceção"

É promulgado o Edital 100/2015, estendendo-se o prazo de exceção

Em novembro de 2015, inicia-se a Ocupação Lanceiros Negros

Relatório da Corregedoria avalia positivamente os trabalhos realizados pelo GT

2016 Promulgado Ato nº 23, transformando o GT em Comitê

2016 Comitê trata da Ocupação Lanceiros Negros

Junho de 2017 Despejo da Lanceiros Negros

## CEJUSC – PORTO ALEGRE

### OS BASTIDORES: CRIAÇÃO DA INSTÂNCIA

Ao se analisar a experiência de mediação situada em Porto Alegre, é necessária uma ressalva quanto à sua nomeação. A instância começa com a criação de um Grupo de Trabalho (GT), vinculado à Corregedoria do Tribunal de Justiça, com o objetivo de analisar a viabilidade da criação de uma Vara Especializada em Conflitos Fundiários. O GT formula a necessidade de um projeto de mediação em conflitos pela terra urbana, a ser realizado dentro da estrutura do Cejusc, coordenado pela juíza Geneci Ribeiro de Campos. Outras matérias são objeto de conciliação pelo Cejusc do TJRS, no entanto, este estudo é específico sobre o projeto surgido em 2015 para mediação em conflitos nos processos envolvendo reintegração de posse de áreas ocupadas em Porto Alegre.<sup>8</sup>

A criação do mencionado GT e do Comitê Interinstitucional sobre Conflitos Fundiários surge antes como ponto de pauta dos movimentos sociais que reivindicavam a criação de um espaço de mediação de conflitos fundiários no Judiciário de Porto Alegre.

A demanda por um espaço de mediação foi assunto em reunião de movimentos sociais e advogados populares (vinculados ao Fórum Estadual de Reforma Urbana) no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em 21 de novembro de 2014, durante a Jornada Despejo Zero. Representantes de movimentos populares como o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a Central de Movimentos Populares (CMP), acompanhados de advogados populares e de organizações da sociedade civil, denunciaram o crescente número de despejos ocorrendo em Porto Alegre e a falta de políticas públicas municipais de habitação. Nessa data, apontou-se que a criação de uma vara especializada em conflitos fundiários por si só não bastaria para a efetivação dos direitos humanos, afirmando-se a necessidade de uma instância intersetorial, com a participação das diversas instituições públicas envolvidas no assunto e garantia de assento aos moradores.

Após audiência pública com a sociedade civil, o Judiciário gaúcho, através da Corregedoria, destacou a continuidade dos trabalhos para especialização de vara, bem como a realização de um curso de especialização para oficiais de justiça quando do cumprimento dos mandados.

Em março de 2015, percebendo o número de ocupações urbanas em Porto Alegre e

---

8 Sobre Cejusc sendo usado para mediação de conflito fundiário: criação do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos Possessórios da Região Oeste da Bahia, que vai funcionar em Barreiras (a 858 km de Salvador). Vinculado ao TJBA a iniciativa surgiu em abril de 2017, com a meta de “franquear aos cidadãos ou pessoas jurídicas, possuidores e ou proprietários de bens envolvidos em controvérsias que digam respeito a posse de bem imóvel rural nas comarcas situadas na região oeste da Bahia, tendo ou não ingressado em juízo, a possibilidade de obtenção de solução consensual para o litígio, sob a interveniência do Poder Judiciário do Estado da Bahia”. <[http://www5.tjba.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97157:tjba-cria-centro-de-solucao-consensual-de-conflitos-possessorios-na-area-rural-no-este&catid=55&Itemid=202](http://www5.tjba.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=97157:tjba-cria-centro-de-solucao-consensual-de-conflitos-possessorios-na-area-rural-no-este&catid=55&Itemid=202)>.

ciente de que as ações tradicionais ofertavam como saída apenas a reintegração, o próprio tribunal teria acolhido a ideia proposta. É o que notamos em depoimento de representante do Ministério Público, Sara, quando perguntada sobre a gênese do Cejusc:



Nós temos um número muito grande de ocupações em Porto Alegre e a quase totalidade dessas ocupações se transforma em algum tipo de processo judicial, e a efetividade das soluções judiciais tradicionais pra resolver esses conflitos judiciais é baixa. Na verdade, ela se resume a definir se vai ou não vai haver a reintegração de posse, e se vai haver a reintegração de posse, é cumprir a reintegração de posse, e também há uma leitura de que mesmo a própria reintegração de posse ela é com muita frequência ou ela é muito demorada ou ela não resolve o problema, a área reintegrada é reocupada, então a ideia do Tribunal de Justiça, o Tribunal de Justiça comprou muito rapidamente a ideia porque sabia que havia necessidade de uma solução não convencional. (SARA)

Em março de 2015, surge o Grupo de Trabalho e Estudos de Conflitos Fundiários (GT) com vistas a estudar a criação de uma vara especializada em conflitos fundiários urbanos ou agrários na justiça gaúcha. O GT foi composto inicialmente por representante do Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública do Estado, conforme aponta a Portaria 02/2015 da Corregedoria do Tribunal de Justiça, normativa responsável pela instauração do GT.

A portaria considera ainda para criação do espaço a “necessidade de ampliar a discussão a respeito das soluções possíveis, com a identificação daquela mais adequada à realidade local”.

Em 15 de junho de 2015, o projeto de mediação avança, com a seleção de processos de reintegração de posse tramitando em Porto Alegre para serem levados à mediação. Essa medida é regulamentada pelo Edital nº 044/2015, no qual se distinguem 13 processos, “todos em fase de cumprimento de ordem de reintegração de posse e relacionados com situações identificadas como de litígios coletivos, próprios de conflitos fundiários urbanos”, para o regime de exceção do projeto piloto.

O regime de exceção era para os processos localizados em Área de Interesse Social do município e já sob responsabilidade do 20º Batalhão da Polícia Militar para o cumprimento da reintegração de posse. Na visão de Sara, todas as ocupações envolvidas nessa fase do projeto poderiam ser consideradas consolidadas.

Ainda no Edital nº 044/2015 estabelece-se um prazo inicial de três meses para a suspensão dos processos e a realização de “conciliação, e quando cabível, mediação”.

No mesmo documento aponta-se que será aproveitada a estrutura disponibilizada pelo Cejusc para a realização dos trabalhos do GT, assim como a responsabilidade da juíza coordenadora do Cejusc pela condução dos processos ora tratados. Esse edital foi postergado através do Edital nº 100/2015. O período de suspensão foi denominado pelo próprio edital como “projeto piloto”.

De acordo com as informações expressas no Relatório Anual de 2015 do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, os trabalhos do GT apresentaram ótimos resultados, com o grupo oferecendo duas recomendações após o seu encerramento:

- I) A transformação do regime de exceção em projeto, pelo prazo determinado de um ano, para atendimento de processos da capital, relacionados com situações identificadas como de litígios coletivos próprios de conflitos fundiários urbanos, mantido o aproveitamento da estrutura do Cejusc e com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública.
- II) Pela constituição de um Comitê Interinstitucional, com composição mais ampla que a do GT, para ampliação da discussão da matéria relacionada aos conflitos fundiários urbanos, bem como para o acompanhamento dos resultados do projeto a ser instaurado, com a participação do TJ-RS, Ministério Público, Defensoria Pública, e também – deverão ser convidados – a Procuradoria-Geral do Estado, Procuradoria-Geral do Município, Ordem dos Advogados do Brasil, Brigada Militar, Departamento Municipal de Habitação, Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado.

Note-se que, após o edital determinando regime de exceção nos processos judiciais, o GT passou a reunir-se “para avaliação dos encaminhamentos finais e obstáculos encontrados nos acordos realizados no projeto piloto que teve como objetivo conciliar processos que versam sobre reintegração de posse de áreas ocupadas na capital”.<sup>9</sup>

O Grupo de Trabalho assumiu o nome de Comitê Interinstitucional na regulamentação dada pelo Ato nº 23/2016, da Corregedoria do Tribunal de Justiça de Porto Alegre. Apresenta um rol mais amplo de participantes do que o GT e supera aquele em termos de atribuições. Entre elas a de propor ações integradas entre as instituições para o aperfeiçoamento dos serviços públicos relacionados ao direito à moradia, bem como prestar reforço à efetividade de processos judiciais em conflitos fundiários urbanos.

Em decorrência de recomendação elaborada pelo Comitê, entende-se pela implantação de novo regime de exceção, na modalidade jurisdição compartilhada, pelo prazo de um ano. Na prática, o Edital nº 037/2016 prorroga o projeto piloto que vinha sendo coordenado pela dra. Geneci. O texto determina que o regime de exceção será para:

Promover a conciliação entre as partes nos processos que versem sobre “conflito fundiário urbano coletivo”, em tramitação na comarca de Porto Alegre, remetendo eventual acordo para homologação pelo juiz natural do feito.

---

9 GT Interinstitucional sobre conflitos fundiários urbanos ou agrários avalia resultados. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/noticias/id39626.htm>>. Acesso em 05.jul.2017.

O edital traz um novo critério para envio de processos à mediação, ampliando o escopo do piloto desenhado pelos editais anteriores:

A atuação do projeto envolverá processos de tal temática [conflitos fundiários urbanos] imediatamente após a distribuição e sem a apreciação da liminar, ou que contem com decisão liminar já preclusa ou com sentença transitada em julgado com determinação de desocupação.

Aqui cabe evidenciar crítica feita por advogado popular, José, de que embora os movimentos sociais tenham sido os responsáveis pelo incentivo à criação desse espaço, não foram consultados no momento de sua criação, tendo essa experiência surgido como um verdadeiro “paraquedas” para a sociedade, o que acarretou em todas as suas limitações e contradições.

## DESENHO INSTITUCIONAL E FLUXOS

Inicialmente, o Comitê<sup>10</sup> se fundamenta nos incisos XXXV e LXXVIII do Art. 5º da Constituição Federal, em que se garante como direito fundamental a apreciação do Poder Judiciário de qualquer lesão ou ameaça a direito, assim como a garantia de uma razoável duração do processo e meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Ainda, é fundamental apontar que as experiências apresentadas se utilizam do arcabouço legal e da própria estrutura física dos Cejuscs, sendo influenciadas pela lógica de funcionamento desses espaços.<sup>11</sup> De tal modo, as audiências seguirão a legislação de mediação, orientando-se por princípios de informalidade, oralidade e sigilo das audiências.

Todas as normativas responsáveis por fundamentar a presente experiência foram emitidas pela Corregedoria de Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Inicialmente, o GT foi criado através da Portaria nº 02, indicando a participação oficial do Ministério Público e da Defensoria Pública, além de destacar que as decisões referentes ao GT serão decididas de modo colegiado (principalmente no que se refere ao convite de outros sujeitos e determinação de pauta), estabelecendo um prazo inicial de 90 dias, prorrogáveis por mais 90, para a apresentação à Corregedoria dos resultados dos trabalhos efetivados pelo GT.

---

10 Ainda que a experiência de mediação presente em Porto Alegre tenha recebido inúmeras denominações no decorrer de sua existência, adotaremos no presente item e nos seguintes, para fins meramente didáticos, a sua denominação atual, ou seja, Comitê Interinstitucional sobre Conflitos Fundiários Urbanos, podendo ser nominado no decorrer das análises a seguir apenas como Comitê.

11 Os Cejuscs surgem basicamente através da já citada Resolução 125 do CNJ, sendo regulamentados através da Resolução 1124/2016 do Conselho de Magistratura.

Posteriormente, a Corregedoria emite o Edital nº 044/2015, responsável por instaurar o projeto piloto de mediação e indicar quais os processos de reintegração de posse que seriam tratados no experimento. Na sequência, o regime de exceção desses processos é prorrogado pelo Edital nº 100/2015.

O Ato nº 23, emitido pela Corregedoria em abril de 2016, será o responsável por instituir o Comitê Interinstitucional de Conflitos Fundiários Urbanos e ampliar o rol de seus participantes, que serão tratados no próximo subcapítulo.

Resgatando as deliberações do Comitê, em 1º de junho de 2016 é publicado o Edital nº 037/2016, autorizando a implantação de regime de exceção pelo prazo de um ano aos processos versando sobre conflito fundiário urbano coletivo em Porto Alegre.

## Participantes

Inicialmente, o GT teve como integrantes oficiais apenas o Ministério Público, a Defensoria Pública e a própria Corregedoria Geral da Justiça, composição mantida quando os processos entraram para o período de exceção através dos editais 044/2015 e 100/2015. A responsabilidade de coordenação cabia à dra. Geneci Ribeiro de Campos, juíza responsável pelo Cejusc.

A atuação dos representantes da Defensoria Pública e do Ministério Público nas sessões sempre é a de mediar o conflito, jamais tomando a posição tradicionalmente dada à sua instituição, conforme mencionado por entrevistada que participava da mesa como representante da Defensoria. Não é à toa que, por vezes, estão presentes dois representantes da Defensoria Pública: um como defensor dos ocupantes, outro como participante do Comitê/GT.

Ainda que haja essa divisão de papéis, os representantes da Defensoria e do Ministério Público tendem a propor soluções que se relacionam com o perfil de sua instituição, conforme apontado por Diana:



Apesar de mediadores, nós não nos distanciamos muito do entendimento das nossas instituições pra esses casos, então a gente sempre tenta trazer pra mesma situação diversas possibilidades, né, um pelo caminho do Judiciário, outro da Defensoria, outro também do Ministério Público. (DIANA)

A composição de tal experiência se altera quando, reconhecida sua importância, o GT se converte em Comitê, através do Edital nº 023/2016, tendo sua composição e competências se ampliado e complexificado. Assim, passam a integrar o comitê e acompanhar as sessões outros entes estatais, tais como: Brigada Militar do Rio Grande do Sul, Departamento de Habitação de Porto Alegre, Secretaria Municipal de Meio Ambiente

de Porto Alegre, Procuradoria de Porto Alegre, dentre outros.<sup>12</sup>

Esses participantes convidados, por sua vez, não têm o papel de mediadores na sessão, mas sim de servir como um canal de comunicação para apresentação de propostas que solucionem o conflito – como o exemplo citado por um dos entrevistados em relação à prefeitura, que comparece em sua maior parte através do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), oferecendo consultorias técnicas (a respeito de criação de associação para solicitação de recursos ao Ministério da Cidade ou no Orçamento Participativo de Porto Alegre, por exemplo). A participação dos membros das ocupações e movimentos sociais ocorre quando se configuram como um dos polos da ação, participando apenas nas sessões de mediação. No Ato nº 23/2016 não é regulamentada a sua participação nas reuniões do Comitê. Não é à toa que a garantia de uma cadeira aos movimentos sociais nas sessões do Comitê é pauta de reivindicação dos próprios movimentos e sujeitos relacionados a estes.

Ainda de acordo com o Edital nº 23/2016, a Polícia Militar possui cadeira garantida nas sessões. Segundo os entrevistados, porém, a corporação não foi atuante nas sessões ocorridas até então. É acionada apenas quando a reintegração de posse é iminente, saindo nesse momento dos alcances do Comitê.

As mediações já contaram com a participação de instituições como partidos políticos (que tiveram sua atuação avaliada de forma negativa por alguns integrantes oficiais da mesa, no sentido de que buscariam angariação de votos) e universidades (muito elogiadas pela realização de trabalhos relacionados com as ocupações tratadas).

Por fim, o Edital nº 37/2016 aponta que as audiências de conciliação contarão com os membros efetivos: representantes do Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual, Departamento Municipal de Habitação, Secretaria Estadual de Obras, Saneamento e Habitação, Procuradoria-Geral do Estado e Procuradoria-Geral do Município, além de apontar que outras entidades ou técnicos poderão ter sua presença solicitada quando necessária para uma boa condução da conciliação.

---

12 O rol das entidades que farão parte do Comitê consta no Art. 1º do Ato 023/2016, em que se assegura a participação dos seguintes sujeitos: juízes corregedores, um Magistrado de 1º Grau de Porto Alegre; um titular e um suplente representando o MP-RS; um titular e um suplente representando a DPE-RS; um titular e um suplente representando a OAB-RS; um titular e um suplente representando a Procuradoria do Rio Grande do Sul; um titular e um suplente representando a Procuradoria do Município de Porto Alegre; um titular e um suplente representando a Brigada Militar do Rio Grande do Sul; um titular e um suplente representando a Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação; um titular e um suplente representando o Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre; um titular e um suplente representando a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre.

## Jurisdição

Inicialmente, os editais mencionados elencam explicitamente quais processos seriam submetidos à mediação, indicando seus respectivos números de autos. Eram conflitos envolvendo ocupações localizadas na zona norte da cidade, com reintegração de posse iminente, na qual estivesse previsto acompanhamento por força policial.<sup>13</sup>

Foi destacado por Diana que um procedimento ser analisado pelo Cejusc antes de ser concedida a liminar de reintegração de posse era uma antiga pauta dos movimentos sociais, que alegavam dificuldade em participar do processo de mediação já com “a espada na cabeça”.

O Edital nº 037 da Corregedoria Geral de Justiça, de junho de 2016, determinou a implantação de regime de exceção, na modalidade jurisdição compartilhada, para “promover a conciliação entre as partes nos processos que versem sobre conflito fundiário urbano coletivo, em tramitação na comarca de Porto Alegre”. Ou seja, o projeto piloto sempre se limitou a casos na capital gaúcha.

O mesmo documento prossegue: “Serão considerados para os fins deste edital os feitos sobre disputa de posse ou propriedade de imóvel com fins urbanos localizado na comarca de Porto Alegre, independentemente do zoneamento” e acrescenta “bem como os conflitos decorrentes do impacto de empreendimentos públicos ou privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade”.

Note-se que a definição de conflitos adotada pelo edital foi aquela da Resolução 87/2009 do Conselho das Cidades.

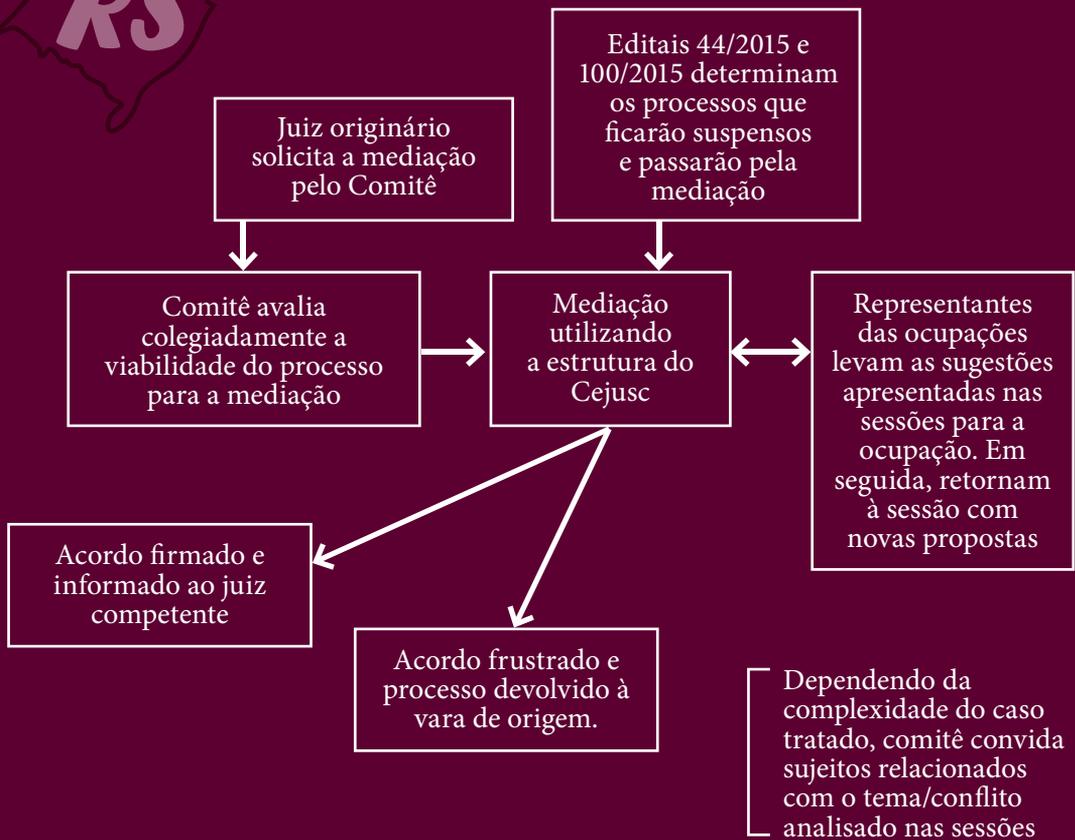
## Procedimento e fluxos

Em relação ao envio de novos casos, é necessário pedido do juiz originário, conforme previsto no Edital nº 037/2016. Quando criado o regime de exceção, cópia do edital foi enviada a todos os juízes atuantes no tema, sugerindo que enviassem seus processos para mediação, segundo Diana.

Sobre o envio de casos ao Cejusc, de acordo com integrante da Defensoria Pública, “a boa impressão que este gera em terceiros sobre os procedimentos fez com que constantemente os processos sejam enviados”.

---

<sup>13</sup> Tratam-se dos autos de número: 001/1.14.0211615-3, 001/1.140220485-0001/1.12.0277471-8, 001/1.140230550-9, 001/1.08.0228185-4, 001/1.12.0282973-3, 001/1.12.0184510-7, 001/1.15.0052255-5 e 001/1.15.0027127-7 do Foro Regional Do Alto Petrópolis; 001/1.14.0224001-6, 001/1.140190407-7, 001/1.14.0190133-7, 001/1.14.0235997-8 e 001/1.14.0247960-4, do Foro Regional do Sarandi.



De acordo com Sara, enviado o processo pelo juiz originário ao Cejusc, cabe a este realizar uma análise de viabilidade daquele processo para os trabalhos do grupo. As decisões sempre são tomadas de forma colegiada, nos moldes apontados pelo parágrafo único do Art. 3º do Ato nº 23/2016, no qual se aponta que “as deliberações do Comitê serão tomadas por consenso entre os representantes presentes”.

Nesse momento, iniciam-se as mediações. Procura-se, como acentuado por Diana, criar um ambiente de paz, conforme explica em entrevista:



Tanto que assim, quando a sala tá cheia, quando tem mais espaço do que a mesa, a gente preenche só meia lua da mesa e junta com as demais cadeiras, como se tentasse fazer um círculo, né, um círculo de construção, que é uma proposta que vem já dos centros de mediação onde se fala em “círculos de paz”. A ideia sempre é que não exista uma mesa pro juiz, ou pro mediador, e que separe as partes, a ideia é que no círculo as pessoas possam conversar em posição de igualdade. Então, na medida do possível, porque o espaço nem sempre é o ideal que a gente tem, na medida do possível a gente tenta fazer daquele espaço o mais propício possível, né, pra que as pessoas estejam em uma posição de igualdade, pra que todos possam falar, ser ouvidos, ter o seu espaço e pra que se consiga evoluir na construção conjunta de uma solução. (DIANA)

Aqui, é importante apontar a falta de consenso sobre qual técnica é adotada nas sessões. Alan sempre destaca que os procedimentos são de conciliação, enquanto outros sujeitos participantes das sessões apontam que teriam o papel de mediadores no espaço e falam em mediação.

De acordo com representante do Ministério Público, quando da realização das entrevistas, o Comitê continua existindo, tendo como função analisar os resultados do grupo e definir novas metas. Para fins exemplificativos, podemos ressaltar que foram essas reuniões que definiram os novos critérios para o envio dos processos para mediação. Segundo avaliação de Sara, o Comitê tende a ter uma maior capacidade de análise dos casos, visto que sua composição gera uma visão mais ampla sobre os processos – ao contrário da visão do juiz originário, por exemplo.

Sara ainda aponta que a mediação é ideal para situações nas quais seja necessária a realização de regularização fundiária, muitas vezes requisitada pelo Ministério Público através de Ação Civil Pública. Nesses casos, analisam-se as necessidades do local e as capacidades do município em efetivá-las. Muitas vezes o local necessita de questões pontuais para sua regularização – como a conexão com a rede de esgoto, por exemplo.

Em relação às consequências de eventual negociação, o Edital nº 037/2016 elucida “remetendo eventual acordo para homologação pelo juiz natural do feito”. Deixa clara a natureza administrativa do Grupo ao dizer “incumbindo a esta última (vara de origem) o cumprimento de todas as determinações nele lançadas”.

Alternativamente, caso não se chegue a nenhum acordo, as sessões deixam de ocorrer e o processo continua com seu trâmite tradicional, na vara originária.

Em momento algum são discutidos pontos de mérito, alegando-se que esse é um dos pontos-bases para o sucesso de uma sessão de mediação, dando-se uma grande autonomia às partes. Nessa lógica, é emblemática a fala de Alan:



Praticamente o processo vem, mas nós mal folheamos o processo. Porque não nos interessamos por essas questões de mérito. As partes sabem dizer porque estão lá, os autores sabem dizer porque entraram com reintegração de posse e os ocupantes dizem porque ocuparam, e isso nos basta. Porque o nosso foco é o conflito, não o processo. (ALAN)

Por fim, conforme apontado por Alan, o critério de continuidade do processo dentro do Comitê é analisar o quanto o processo se encaminha ao encontro de uma solução – enquanto se notar uma abertura das partes para um acordo, o conflito permanece sob as responsabilidades do Comitê.

## MESA DE DIÁLOGO E NEGOCIAÇÃO PERMANENTE COM OCUPAÇÕES URBANAS E RURAIS DE MINAS GERAIS<sup>14</sup>

### OS BASTIDORES: CRIAÇÃO DA INSTÂNCIA

A criação da Mesa de Diálogo de Minas Gerais se dá em um momento de escalada de conflitos fundiários no estado, principalmente ligados à moradia urbana. Os entrevistados dão destaque ao período de 2009 em diante, com o surgimento de disputas por terrenos vazios na região de Barreiro e no curso da discussão do Plano Diretor. A partir desse período se consolidam ocupações urbanas como a Dandara, em 2009, e posteriormente, em julho de 2013, a Ocupação Izidora.<sup>15</sup>

Parte dos conflitos fundiários era advinda da implantação de obras do PAC e da aplicação do instrumento da operação urbana (espécie de parceria público-privada envolvendo a flexibilização de índices e parâmetros urbanos) em Belo Horizonte. Era rotineiro o município propor alternativas de forma individual aos habitantes, como aluguel social ou apartamentos em outras regiões da cidade, por exemplo, ajuizando ações individuais caso nenhum acordo fosse acatado. Essa fragmentação no posicionamento, protagonizada principalmente pela Cohab de Minas Gerais, acabava acirrando ainda mais a insegurança dos moradores.

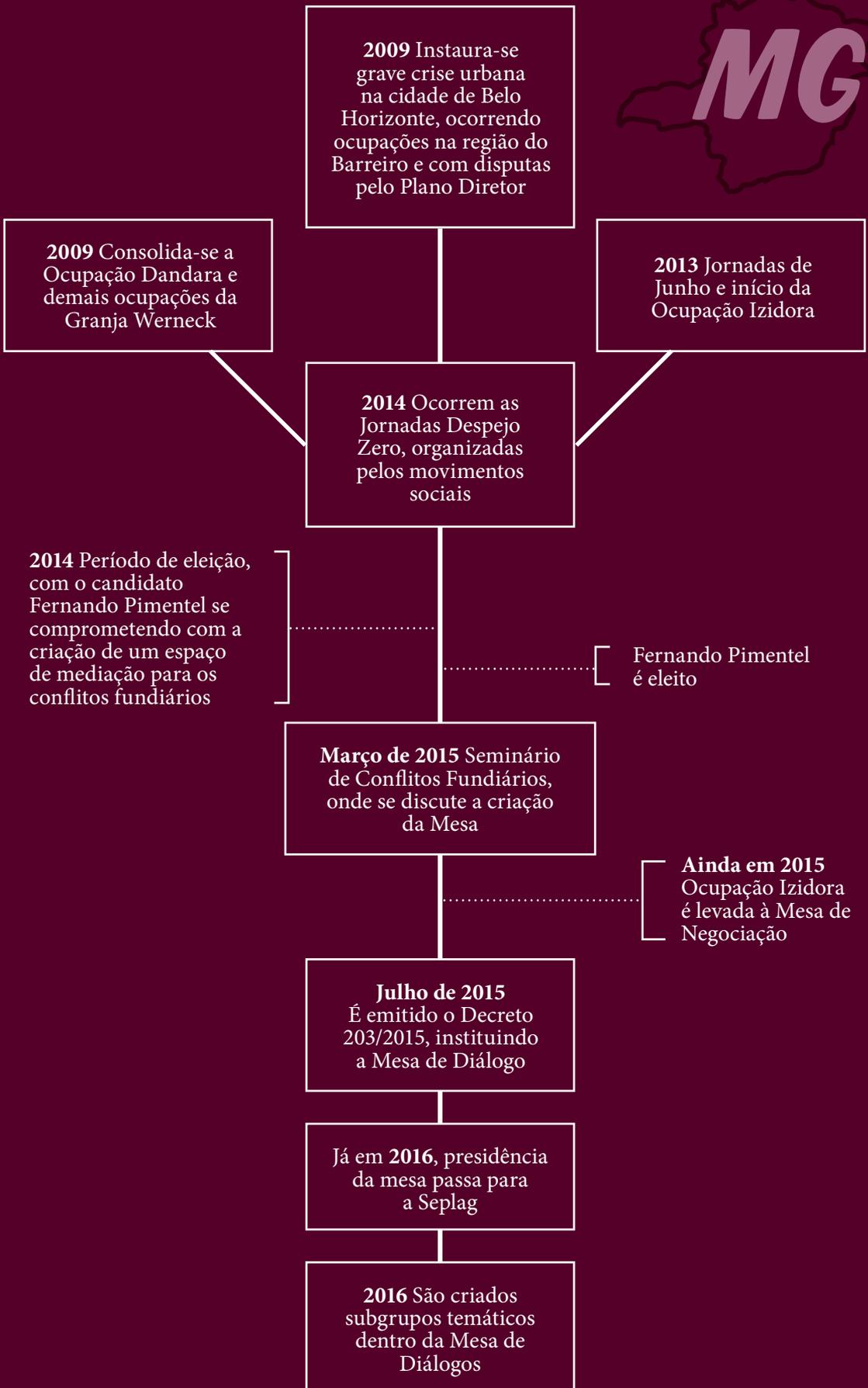
Em 2014, os movimentos sociais de Belo Horizonte realizam uma série de atos políticos durante as Jornadas Despejo Zero, e um espaço de mediação figurava entre suas reivindicações.

Em março de 2015, é realizado o Seminário de Conflitos Fundiários, puxado por comunidades urbanas e rurais com o apoio das universidades e entidades da sociedade civil. Entre as atividades estava uma oficina de debate da minuta enviada pelo estado, com a participação das Brigadas Populares, MLB, CPT, Margaridas Alves, Arquitetos sem Fronteira, Polos de Cidadania, Cidade e Alteridade, Indisciplinar, Práxis e Moradia PUC-MG e da especialista Raquel Rolnik. Do seminário resultou uma rede para discussão da minuta de decreto de instituição da Mesa de Diálogo, além de terem sido escolhidos “delegados” para apresentar e discutir seus termos com o Poder Executivo.

---

14 Necessário notar que, ainda que a presente experiência também realize mediação de conflitos que fogem da alçada urbana, esta pesquisa teve como foco apenas as pertinentes a conflitos urbanos.

15 Para um apanhado das ocupações urbanas em Belo Horizonte ver: BITTENCOURT, Rafael Leis; NASCIMENTO, Denise Morado; GOULART, Fabrício Frederico. **Ocupações Urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. PRAXIS, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<https://issuu.com/praxisufmg/docs/relato-ocupa-jun2016>>. Acesso em 07.jun.2017.



A Mesa começa a tomar forma no período de eleição do governador Fernando Pimentel, que firma compromisso com a elaboração de um espaço de diálogo, ainda candidato. Eleito, no início de mandato, convoca uma reunião para definição dos termos da Mesa.

Ocorre que um dos termos dados pelo estado para a consolidação do espaço era que não ocorressem mais ocupações, o que foi de pronto negado pelos movimentos, levando-os a se retirarem do espaço. A situação de tensão se confirma quando no ato de lançamento da Mesa no Tribunal de Justiça não se convida nenhum dos movimentos e parceiros da sociedade civil por trás da formulação do decreto.

Alguns entrevistados destacam a influência da Ocupação Izidora para a criação da Mesa. A dimensão da ocupação apontava que uma reintegração de posse poderia ter consequências nos mesmos moldes do Pinheirinho, em São Paulo (marcada pela arbitrariedade policial e violação aos direitos humanos). Assim, a Mesa seria o caminho para uma tentativa de resolução do conflito de maneira pacífica.

Já em abril de 2016, em carta elaborada após evento organizado pelo Ministério Público Estadual de Minas Gerais (denominado *O estado mediador dos conflitos fundiários – um novo paradigma social e político*)<sup>16</sup>, a experiência da Mesa foi exaltada, orientando-se pela necessidade de implementação de órgãos semelhantes. A mesma carta apontou que essa postura deveria ser adotada por todos os sujeitos relacionados com o Poder Judiciário, sendo uma obrigação do Estado o oferecimento de mecanismos para resoluções alternativas de conflitos, principalmente com a vigência do recente Código de Processo Civil, que através de seu Art. 565, parágrafo 1º, estabeleceu a obrigatoriedade de audiência prévia de mediação.<sup>17</sup>

## DESENHO INSTITUCIONAL E FLUXOS

Segundo o próprio relatório das atividades, a Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários (Mesa de Diálogo) começou seus trabalhos em fevereiro de 2015. Formalmente, no entanto, a Mesa foi instituída pelo Decreto Governamental nº 203, em 1º de julho de 2015, responsável por estabelecer como seria a estrutura da Mesa, seus participantes e os assuntos a serem tratados.

Tem como fundamentação o Art. 90, inciso XIV, da Constituição Estadual (responsável por determinar como competência privativa do governo em dispor na forma de lei a organização

---

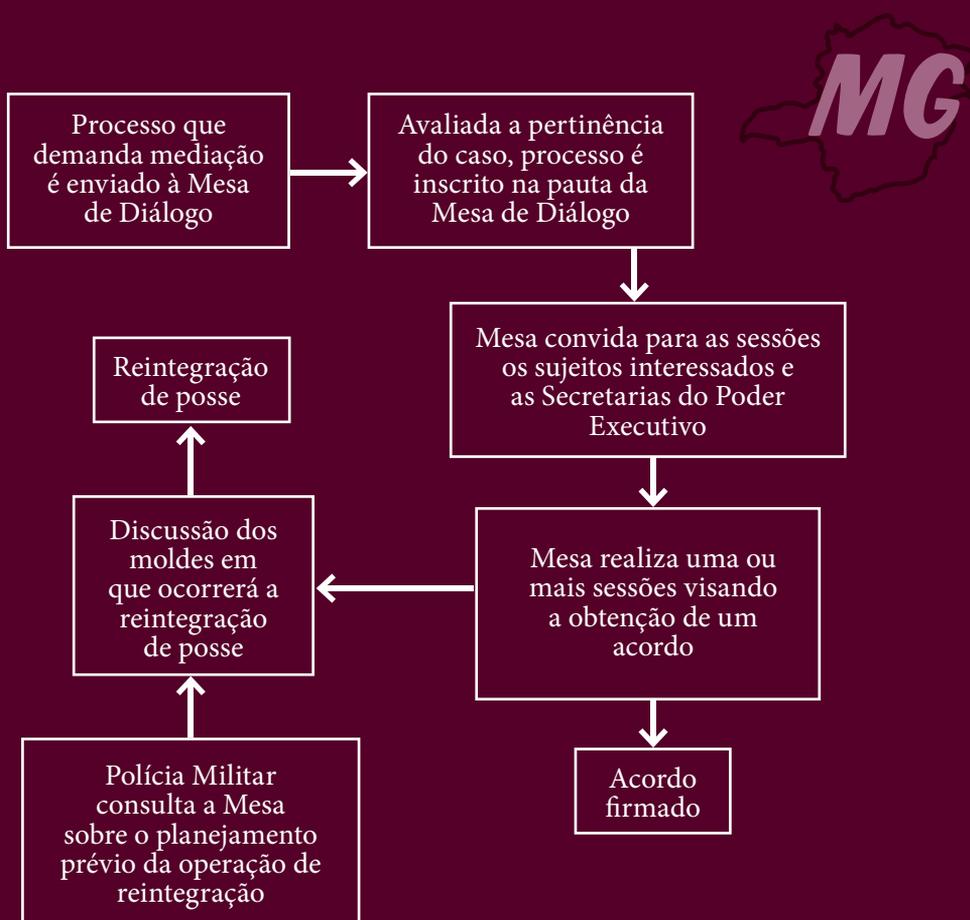
16 **Seminário sobre conflitos fundiários reúne representantes de movimentos de luta pela terra.** Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadao/conflitos-agrarios/noticias/seminario-sobre-conflitos-fundiarios-reune-representantes-de-movimentos-de-luta-pela-terra.htm>>.

17 A mencionada carta encontra-se disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadao/conflitos-agrarios/noticias/carta-de-belo-horizonte-traz-consideracoes-e-conclusoes-sobre-conflitos-fundiarios.htm>>.

e a atividade do Executivo), assim como o Art. 6º da Constituição Federal (que aponta como direito social o direito à moradia) e os princípios e orientações do Estatuto da Cidade.

Pelo Regimento Interno, a Mesa de Diálogo tem a seguinte estrutura orgânica:

- I – Plenário, instância superior de deliberação da Mesa de Diálogo;
- II – Diretoria Executiva, composta pelo presidente e pelos representantes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), Rural Minas, Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (Sedpac) e Secretaria de Estado de Governo (Segov);
- III – Câmaras Setoriais, instância responsável pela análise, estudo e apresentação de propostas e acordos sobre matérias específicas submetidas à Mesa de Diálogo, conforme deliberação do Plenário ou da Diretoria Executiva; e
- IV – Secretaria Executiva, órgão de apoio e de suporte administrativo.



Essa informação foi coletada no relatório da Mesa. Diante da necessidade de tratamento para questões específicas é que foram criadas mesas menores, divididas por pertinência temática. Essa nova conformação teria alterado o funcionamento da Mesa, recebendo críticas dos movimentos, que pautavam que os assuntos fossem tratados em uma discussão ampliada. De acordo com o Art. 3º, parágrafo 1º do decreto, a coordenação da Mesa é exercida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana, atualmente sob o nome Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional (Sedru), por intermédio da Companhia de Habitação Popular (Cohab), alterando-se em seguida para a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag), conforme apontado por entrevistados, e pela Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (Seapa), por intermédio da Rural Minas.

### **Participantes**

Desde sua criação, a Mesa de Diálogo esteve vinculada ao Poder Executivo, representado inicialmente pela Cohab e, posteriormente, pela Seplag.

Cabe enumerar os participantes previstos a integrar a Mesa de Diálogo, divididos em três grupos:

- Representantes do Poder Executivo: Secretarias de Estado de Governo (Segov); de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana, (por intermédio da Cohab); de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; de Casa Civil e de Relações Institucionais; de Planejamento e Gestão; de Defesa Social; de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (Sedpac); de Desenvolvimento Social; de Desenvolvimento Agrário; Polícia Militar e Advocacia Geral do Estado.
- Outros representantes têm a possibilidade de ser convidados, entre eles: Assembleia Legislativa; Tribunal de Justiça; Ministério Público Estadual; Defensoria Pública Estadual; Incra; Universidade Federal de Minas Gerais; PUC-MG, além de outros órgãos da administração que venham a contribuir com o desenvolvimento dos trabalhos.
- Representantes da sociedade civil organizada, ocupantes, entidades e outras partes interessadas, inclusive o proprietário da área.

Os dois últimos grupos não têm previsão expressa de participação, sendo facultado o convite, a depender do conflito mediado.

Normalmente participam cerca de 30 pessoas e no relatório há menção de 20 nomes de entidades; algumas podem ser representadas por mais de um indivíduo, como na categoria “movimentos sociais”.

Para Ana, representando o Ministério Público, o papel das universidades merece ser realçado:



E é muito interessante porque as universidades se apropriaram disso, têm papel importantíssimo, a PUC e a UFMG, então as universidades tiveram um papel de apoio. Participam da Mesa, dialogam, fazem colocações, fazem diagnósticos, fazem trabalho de campo, levando essa realidade da gente. Que não deixa isolada a fala da pessoa lesada, lesionada no direito. Fundamental o apoio das universidades, Pastoral da Terra, SDH, muitos parceiros. E quando chega aquela desvantagem que você tem em relação ao estado você vê tá todo mundo aqui na mesma mesa, em igualdade de condições, em tese. (ANA)

### Jurisdição

Os conflitos abordados pela Mesa são todos os relacionados à terra. O Art. 1º do referido decreto prevê a instituição da Mesa para “promover debates e negociações com o intuito de prevenir, mediar e solucionar, de forma justa e pacífica, os conflitos em matéria socioambiental e fundiária”. Portanto, a Mesa atua em situações que envolvem ocupações urbanas, rurais e conflitos socioambientais.<sup>18</sup>

Ainda que não exposto em nenhum dos artigos que a regulam, a Mesa de Diálogo é responsável por qualquer conflito do estado de Minas Gerais que envolva um dos temas previstos. A estrutura, representada por seus integrantes, por vezes se desloca até a região do conflito, atuando de forma itinerante. Em outros casos, ocorreu de os líderes comunitários se deslocarem até Belo Horizonte a fim de participar da sessão de mediação.

Segundo a normativa, seu papel não se restringe à realização de mediações de conflitos mas também de fiscalizar e avaliar o cumprimento dos acordos firmados em seu espaço, sempre buscando alternativas de moradia, antes que se resulte em mais um processo judicial. De acordo com o relatório disponibilizado pela Secretaria da Mesa e com o Art. 11 de seu decreto instituidor, “a Mesa de Diálogo é mecanismo de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil para formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas, programas e das ações públicas”.

### Procedimento e fluxos

Conforme apontado no Art. 1º do Decreto 203, o objetivo principal da Mesa de Diálogo é “prevenir, mediar e solucionar de forma justa e pacífica os conflitos fundiários”. Isso se dará, conforme elaborado no final do artigo, “mediante a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos”.

18 Cabe salientar, nesse ponto, que muitos movimentos destacaram o não cabimento de mediações relacionadas ao desastre de Mariana, tendo em vista que o ocorrido extrapola aspectos socioambientais, configurando-se como crime. Nesse sentido, ver: <://brigadaspopularesrg.br/vida-nao-se-negocia-reparacao-justa-sim-mesa-de-negociao-nao/>

Os trabalhos da Mesa, consoante descrito no Art. 2º e incisos, obedecerão as seguintes diretrizes: a preservação à vida e à dignidade humana; a observância dos direitos sociais à moradia e ao trabalho e a função social da propriedade e da cidade.

Identificado um conflito e a demanda de um processo de mediação, este é encaminhado à Mesa de Diálogo, inscrevendo-o na pauta.

No entanto, participante de movimento social aponta que nem todos os conflitos foram de fato enviados à Mesa, com ocupações menores sendo usadas para influenciar decisões de ocupações maiores, estratégia bem descrita por Rita:



Nem todos os conflitos foram levados à mesa de negociação porque em alguns casos o estado tava usando eles como instrumento de barganha, de pressão. Vou despejar essa comunidade menor aqui para dar um recado, vou resolver o problema dessa aqui pra sinalizar mais confiança. Jogavam com as comunidades menores de acordo com o que queriam para a maior. (RITA)

No momento da audiência, todos os interessados são convidados. Um dos destaques é que, caso a área ocupada seja de propriedade do estado, é priorizado o convite das secretarias. Sobre isso, outras considerações serão formuladas em tópico específico.

Atualmente, as sessões são coordenadas pelo presidente da Seplag, instituição da administração pública estadual que coordena os recursos financeiros utilizados pela Mesa. Nelas são debatidos os possíveis efeitos de uma reintegração, as possibilidades do poder público em ofertar medidas alternativas para os ocupantes, dentre outras questões. Caso ao fim da audiência se note a impossibilidade de um acordo, passa-se a analisar qual a melhor forma de realizar a reintegração da área.

Os incisos sucessivos do mesmo Art. 2º apontam que é preferencial que as audiências ocorram anteriormente à adoção de qualquer ato executório ou judicial, contando com a participação de todas as partes interessadas no processo. Entretanto, na prática a recomendação não acontece, motivo pelo qual os movimentos sociais continuam insistindo na mediação preventiva. É necessário que a Mesa também acompanhe a implementação das soluções pactuadas e assumidas pelas partes.

De acordo com a normativa que a cria, para além das audiências, cabe à Mesa solicitar informações sobre a regularidade dos imóveis ocupados, encaminhando sugestões relacionadas ao cadastramento dos ocupantes, bem como elaborar propostas de anteprojeto de lei e outras normas, e políticas públicas relacionadas ao tema. Porém, conforme será discutido adiante, nem sempre isso se concretiza, e a prática é outra.

Sobre o processamento dos casos em que se faça necessário deslocamento de força policial, o Art. 7º prevê: “O planejamento operacional nos casos de deslocamentos de força policial para atender requisição judicial pela Polícia Militar do Estado, sempre

que o cumprimento possa acarretar consequências sociais com repercussão na ordem pública, deverá ser previamente submetido ao Gabinete Militar do Governador, ouvida a Mesa de Diálogo”. Nesse sentido, cabe apontar a fala de Caio, que segue o exposto no Art. 7º do decreto responsável pela Mesa:



Então, de uma forma ou de outra, mesmo que exista uma ordem, está lá no protocolo da PM que ela só vai se movimentar para cumprir a ordem de reintegração de posse, de despejo das famílias após o assunto ser tratado na mesa de negociação do estado de Minas Gerais. (CAIO)

Ou seja, quando constatada a necessidade de atuação da Polícia Militar, o planejamento prévio da operação será realizado por intermédio da Mesa. Vale ressaltar que essa é uma recomendação da instância, entretanto, não é necessariamente aplicada nos casos concretos.

De acordo com relatório do trabalho da Mesa de Diálogo no período entre 02/02/2015 e 18/07/2016, foram realizadas 80 reuniões. Destas, 54 foram sessões do Plenário e 30 das Câmaras Setoriais.

## MESA DE DIÁLOGO DE MINAS GERAIS E TRATAMENTO DE CONFLITO FUNDIÁRIO RURAL

A partir de ata de sessão de mediação ocorrida na Mesa de Diálogo a propósito de conflito envolvendo a Fazenda Santa Clara, é possível extrair algumas informações interessantes sobre o enfrentamento da disputa por terra rural. Durante a reunião, o advogado do MST, representante das famílias, destacou que a Vara Agrária daquele estado “age irresponsavelmente, sempre deferindo liminares sem conhecer a realidade” e “acirra os conflitos, ao invés de pacificá-los, por não analisar a fundo a controvérsia”. Em contrapartida, o advogado do proprietário da área mencionou “sua discordância em relação a essa opinião sobre o juiz da Vara Agrária” e “informou que o referido magistrado verificou toda a documentação para fundamentar sua decisão”.

Sobre a atuação da justiça especializada, manifestou-se, ainda, o representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA) comentando “que as fundamentações das sentenças da Vara Agrária de Minas Gerais são sempre as mesmas”. Também o representante do Ministério Público aponta que “em Minas Gerais a Vara Agrária expede ordens liminares sem se deslocar ao local do conflito” e “que a ida do juiz ao local do conflito possibilitaria uma saída efetiva para o processo”. O promotor reiterou a importância de se buscarem soluções alternativas ao conflito, defendendo que a mediação preceda as liminares – diferentemente do que normalmente ocorre.

Essas diferentes impressões, em que pese tratem de conflito fundiário agrário, interessam ao presente estudo em dois pontos

principais: o primeiro é a necessidade de reflexão sobre as instâncias de mediação em disputa por terra já criadas, como as varas agrárias, antes de se pensarem espaços alternativos para discussão do conflito, como a Mesa de Diálogo; o segundo é sobre a sugestão de que a mediação aconteça em momento anterior à concessão da liminar de reintegração de posse e não após expedição do mandado de despejo.

O caso em comento encerrou em acordo entre as partes, no qual foi determinado que os proprietários da fazenda solicitariam o sobrestamento do feito ao juiz da Vara Agrária pelo prazo negociado. Note-se, também, a fragilidade da pactuação da Mesa e sua baixa capacidade de dialogar com o Poder Judiciário, à medida que essa recomendação poderia ser feita diretamente pela Mesa ao juiz da causa. Dependendo dos proprietários para garantir a suspensão do processo judicial não oferece garantias suficientes aos ocupantes de que o acordo pactuado será cumprido. Essa debilidade aponta que instâncias dentro do sistema de justiça seriam capazes de assegurar uma maior segurança em torno dos acordos entabulados, evitando a fragilidade dos ocupantes por ocasião de processo judicial já em curso.



# ***DISCUSSÃO***

TEMÁTICA

# 3

Superada a necessidade de compreensão de como se organizam as experiências narradas, passamos aos assuntos comuns a todas, de modo que se possa avaliar a mediação em seu conjunto.

Para alcançar tal objetivo, comparam-se os depoimentos dos sujeitos de todas as experiências sobre os mesmos temas, como a participação nas sessões, o tratamento dado à função social da propriedade, dentre outros relevantes em matéria de conflito fundiário.

O desafio colocado é identificar quais lacunas se repetem e revelar problemas inerentes à mediação como posta atualmente.

## **AS PARTES DO CONFLITO**

### **OCUPANTES E MOVIMENTOS**

A participação de ocupantes e movimentos sociais é um assunto polêmico no âmbito das audiências realizadas pelo Cejusc e nas reuniões do Comitê. Nelas não é prevista a participação de movimentos sociais, exceto quando uma ocupação seja constituída por eles, nunca se intimando o movimento em si, mas sim representantes da ocupação.

Alan, já mencionado membro do Judiciário, avalia que a limitação do Cejusc para a participação dos movimentos se deve às próprias condições físicas do mencionado centro, impossibilitando a participação de toda a ocupação nas sessões. O método adotado para supostamente superar esse obstáculo seria a realização de um duplo movimento de propostas aos representantes das ocupações e às ocupações como um todo, conforme pontua:



E assim vai essa discussão, e vai uma maturação, e eles ouvem o que o poder público tem a dizer, o poder público, não o Poder Judiciário. O município com suas políticas habitacionais, o estado... Se é uma área privada, o que o proprietário privado tem a dizer. E aí eles levam e vão fazendo essa discussão. É um vai e volta do processo ali, ver se é possível um encaminhamento, se não é possível. Isso tudo é através das tratativas. (ALAN)

Ocorre que essa postura não parece surtir efeito, já que, como aponta a promotora gaúcha Sara, o modelo do Cejusc não é um espaço convidativo para a participação de movimentos sociais, tendo em vista seus aspectos de grande formalidade, que não abre espaço para discussões políticas acerca da problemática de moradia – pois, como ressaltado pelo próprio representante, “ideologias, teorias e políticas não entram na sessão”.

Essa questão foi inclusive mencionada, em tom de crítica, por Bia, quando representava um dos movimentos sociais envolvido numa das sessões:



Parece mais pra cumprir um protocolo, mas também se tu já passa um pouco, faz uma crítica maior... “não, isso aqui não é espaço disso...” (BIA)

Sara também destacou em sua fala que a participação dos movimentos sociais nas audiências foi esporádica, dizendo que “eles eventualmente participavam”, citando como exemplo o caso da Lanceiros Negros.

Assim como sua colega gaúcha, a representante do Ministério Público paulista, Aline, faz relato criticando a baixa formalização da presença de moradores nas sessões do Gaorp:



Esse [a participação dos movimentos sociais e da sociedade civil] é um aspecto que merecia um melhor tratamento ali no Gaorp. Na estruturação do grupo. Porque assim, então, ali na composição do grupo, não tem previsão: Ah, um representante de movimento social ou da ocupação em análise. Não tem isso. Então, como normalmente acontece, alguns moradores – eu acredito que os mais articulados ali, os que tenham uma posição mais destacada na comunidade, comparecem. E pedem a palavra. E é dada a palavra. Então eles expõem alguma coisa, às vezes o próprio juiz do Gaorp faz algum questionamento, de alguma dúvida que precisa ser sanada. Mas é nesse sentido. Então, o que me parece, poderia ser feito, é institucionalizar também essa representação. Mas normalmente, nem normalmente, em todos os casos eram pessoas da comunidade, não tem assim alguém de um movimento social representando. Não, é alguém da comunidade mesmo. E eles só eram ouvidos se o juiz tivesse que dirimir alguma dúvida... (ALINE)

Perguntada sobre detalhes da participação dos moradores nas sessões, Aline revela que se eles pediam a palavra, era dada. “Mas era nesse sentido, teria que pedir a palavra e eventualmente se fosse negado, eles negavam. Mas não acontecia de ser negado, não.” O incômodo do representante do Ministério Público, cujo assento na Mesa, vale repi-

sar, foi garantido somente no segundo desenho da portaria, aparece no comentário: “Mas acho que esse é um ponto que merece aprimoramento, sim”.

As portarias que regulam o Gaorp preveem a possibilidade de participação dos moradores nas sessões de medição. De acordo com Raul: “Na maioria das vezes eles vêm (os moradores), na imensa maioria”.

Sobre a possibilidade de fala dos sujeitos coletivos de direito durante os trabalhos, o entrevistado pontua:



Os próprios ocupantes, dentro do possível, eles têm, eu defiro a eles a oportunidade de se manifestarem, seja para esclarecer um ponto ou outro, seja para puramente participarem mais diretamente. É claro que isso tem que ser com bastante tato, que é fundamentalmente a minha função ali, é manter a rigidez dos trabalhos, o nível, a serenidade, para que os trabalhos fluam bem. A temática é espinhosa, normalmente inflama, então nem sempre nem a todo momento posso permitir as intervenções deles a bem da fluidez dos trabalhos e dos debates. Mas então eles vêm, falam, dão seu testemunho, esclarecem pontos que estão nebulosos. É muito democrático, o grupo, acima de tudo, ele é muito democrático. (RAUL)

O tom de elogio da fala deve ser mitigado tendo em vista tratar-se do coordenador do grupo, portanto, um dos maiores interessados em divulgar uma imagem de sucesso da experiência. Para compreender melhor a participação dos ocupantes nas sessões, a fala de outros integrantes do grupo deve ser considerada.

No que se refere às sessões da Mesa de Diálogo, os movimentos sociais estiveram presentes tanto para representar uma ocupação da qual faziam parte quanto, segundo a crítica, para auxiliar na defesa da posição adotada pelo Estado. Conforme explicado por Rita, quando representando a ocupação tratada na sessão, os movimentos tinham garantido em torno de cinco lugares, dificilmente ultrapassando esse limite.

Desse modo, os movimentos sociais contestam a forma como a participação é realizada. É constante a reclamação de que, ainda que presentes e com direito a fala, não são efetivamente escutados. Sua participação é quase um mero protocolo, sem a permissão de debates mais aprofundados, como já mencionado.

Participante de movimento social, aqui denominada Rita, destacou a predominância de alguns sujeitos em detrimento de outros durante as mediações:



Quem dava a palavra final sempre era o presidente da Mesa, que representa a voz do estado. Antes a presidência era da Cohab, agora é a Seplag. O presidente da Mesa tem muito poder, ele diz o que pode e o que não pode, quase todas as falas são dirigidas para esse ator e para a polícia. A maior parte das secretarias compõe, mas não fala nada. (RITA)

Alguns representantes de movimentos, inclusive, apontaram que, não obstante a sua participação nas sessões de mediação, notam um tratamento diferenciado entre ocupantes e proprietários. É o que aparece nas falas de integrante de movimento social entrevistado, Bia:



Eu vou te dizer que, até assim, até o tratamento dado pros diferentes atores desse espaço é diferente. (BIA)

E em seguida explica:



Eu tive a impressão de que quem era da PGE, o procurador-geral do Estado, que tava representando ali o estado, era melhor tratado do que a gente... (BIA)

Essa impressão não é exclusiva dos ocupantes e lideranças de movimentos gaúchos. Também entre aqueles que participaram da experiência paulista o sentimento de assimetria no tratamento apareceu.

Uma das entrevistadas, advogada representando os ocupantes nas sessões do Gaorp, Livia, pontuou que “quando tem audiência no Gaorp a gente pede para os representantes das ocupações irem”. Porém, menciona que “raramente eles têm o direito de fala, nós como advogados temos que pedir” diferentemente do ora exposto. Ela continua apontando os relatos dos moradores que participaram das sessões do grupo e o fato de não ser uma reunião comum, mas “uma sala pomposa do tribunal” e que “as famílias ficam ali destacadas, não fazem parte daquela mesa”.

Isso geraria nos ocupantes um sentimento de humilhação de estar ali e, ao mesmo tempo, a reflexão dos advogados sobre se é ou não o caso de levá-los para participar das sessões e reproduzir o constrangimento decorrente dessa assimetria de poder. Por esse motivo, a entrevistada relata que alguns movimentos do centro de São Paulo consideram não ir às reuniões preparatórias da polícia dizendo: “Olha, se a gente vai lá pra receber a data, pra ser informado e saber que a gente vai sair, deixa eles virem tirar”.

Ainda nessa perspectiva, uma fala que merece destaque diz respeito ao tipo de tratamento dado aos advogados dos ocupantes, o trecho é da entrevista com representante da sociedade civil participante da mediação paulista:



Eles colocam os advogados ou o defensor que tá ali na defesa das famílias numa situação superconstrangedora que é assim: não, a gente quer o compromisso de vocês que em 60 dias não vai ter conflito. Ué, como que eu vou assumir esse compromisso se dentro de 60 dias não tem alternativa. Não posso responder pelas famílias que elas não vão resistir em uma ocupação. E aí depois como que isso vai ser usado. Então qual a leitura que a gente tem? Que o Gaorp serve pra legitimar a atuação do Estado. Porque depois, quando a gente dá visibilidade a uma situação de violação de direitos, o que o cara vai falar pra imprensa é que não, foi dada a oportunidade de mediação,

 nós tentamos fazer um diálogo, mas as famílias decidiram resistir. Então assim, a gente tem que avaliar com um pouco mais de crítica se é o caso de manter nossa participação nesses espaços. (LIVIA)

Muito próxima disso a postura da equipe que assumiu o governo Pimentel e sentou com os movimentos para negociar os termos do decreto de criação da Mesa de Diálogo, colocando como condição a paralisação das ocupações. Exigir esse tipo de compromisso, seja dos representantes dos movimentos ou dos ocupantes em si, revela uma má compreensão dos gestores e das instituições, que falham em entender a dinâmica das ocupações urbanas, as necessidades que as motivam e o próprio funcionamento dos movimentos populares.

Em tom pejorativo, alguns sujeitos ressaltaram o problema da presença do tráfico nos territórios das ocupações. Um deles aponta “que não se trata de uma justificativa para deslegitimar a ocupação e seus ocupantes” e reconhece que isso não resolveria o complexo problema que as geram. No entanto, a alusão ao fenômeno corre facilmente o risco de criminalizar os movimentos que lutam por moradia.

Segundo o entrevistado Gilson, “ainda que haja oportunistas na ocupação, relacionados ao tráfico ou não”, os movimentos nunca adotam uma postura de contrariá-los, tendo como estratégia política manter uma união entre todos. Na visão de tal entrevistado, isso pode dificultar a entrada do poder público na área, diante do estabelecimento de “poderes paralelos”. Nessa lógica, é interessante transcrever a fala do entrevistado:

 Não é fácil. Eu acho que os movimentos algumas vezes são responsáveis por alguns despejos. Porque às vezes recebem uma proposta que, se não é o céu na terra, é uma boa proposta, e mesmo assim resistem. E tem uma coisa que tem me preocupado ultimamente é que quando as ocupações elas se dão, são motivadas, na maioria das vezes, pela necessidade de um agrupamento de famílias, e é legítimo, é real, a conflagração daquele conflito e vão de certa forma apartar o poder público da presença dele ali. Porque é isso que acontece, o conflito do poder público. Às vezes tá impedido de entrar na área, não é, ele tá impedido. Quem se estabelece muito lá também são poderes paralelos. (GILSON)

Ou seja, é destacada a presença do tráfico nas ocupações e a forma como acaba influenciando nos caminhos delas, ainda que se alegue que “em nada se relacionem com um legítimo movimento por moradia”.

O mesmo entrevistado prossegue dizendo que supostos traficantes teriam interesse na consolidação da ocupação para usar a moradia como meio de guardar o dinheiro ilegalmente obtido:

 Porque bandido não tem conta em banco, traficante não tem conta em banco. O cara tá impedido pela justiça como é que ele vai dar a cara, ele fica com dinheiro vivo, esperando alguma coisa pra pôr dinheiro. Então construir casa, pra depois alugar, tem sido um negócio. E isso me preocupa. Não é o movimento, não são os movimentos de luta por moradia,

eles não têm nada a ver com isso. Não estou misturando as coisas e nem utilizando isso. Mas é fato, isso é fato, entendeu. (GILSON)

Em outros momentos, o espaço de mediação realiza uma distinção entre ocupantes e movimentos, ainda que em alguns casos possam ser tidos como sinônimos, como em ocupações constituídas totalmente por integrantes de movimentos sociais. É o que se nota no tratamento dado pelo Comitê de Porto Alegre, em que, através das falas dos entrevistados, percebe-se que tal espaço encara que a posição das lideranças das ocupações e dos demais ocupantes são distintas e que os ocupantes “não necessitam de alguém que fale em seu lugar”, conforme se nota na seguinte fala de um magistrado:



Eu digo sempre, pra mim a prioridade são os ocupantes, claro que muitas vezes estes ocupantes têm apoiadores, mas eles sabem dizer seus anseios, o que eles querem, eles têm essa compreensão. Quando a ocupação é organizada por algum movimento, suas lideranças são ouvidas nas audiências, mas a fala é sempre para a comunidade, sempre pra ocupação, já que são eles que precisam de empoderamento, eles têm condições de dizer o que precisam, porque eles lutam. Não é à toa que a gente sempre fala para que voltem e falem os pontos para a comunidade, já que é a ocupação que tem que decidir, não são os outros. A ocupação sabe dizer, sabe o que quer, se der tudo errado quem tem que sair é a ocupação, então é deles a palavra. E não os movimentos. O movimento eles vão lá e, claro, eles organizam, mas eu quero é deles essa fala, eles não precisam que falem por eles. (ALAN)

A fala demonstra certa desconfiança para com os movimentos organizados e uma preocupação com o risco da comunidade ser cooptada – seja por partidos políticos ou outras forças não orgânicas à ocupação.

É notada uma confusão dos envolvidos no projeto do Cejusc acerca de como funcionam as organizações de movimentos sociais, quando apresentam um forte receio de que as falas dos representantes presentes nas sessões não apresentem os reais interesses das ocupações. A preocupação de que as lideranças participantes das reuniões de fato exponham os reais interesses das ocupações, evitando manipulações, foi mais de uma vez destacada por Alan, responsável pelo projeto do Cejusc. Ele ressalta preocupação de que as sessões de mediação sirvam para o esclarecimento e o empoderamento dos ocupantes – solicitando um retorno dos participantes para as ocupações, a fim de apresentar as questões debatidas.

Cabe ainda apontar o uso político pelos representantes políticos dos movimentos sociais em alguns momentos das experiências, como quando certos movimentos sociais se apresentavam como apoiadores do estado, referindo-se aos casos em que o poder público requereu a presença de movimentos sociais aliados à sua política, de modo a legitimar uma postura predeterminada. Conforme exemplo apresentado por representante de movimento social, Rita, “na negociação do Izidora tentaram chamar outros

movimentos, que eram amiguinhos deles, só para irritar a gente. Foi a vez que quase saiu pancadaria”.

Como regra, a maioria dos movimentos sociais não tomava decisões no momento das sessões – isso não acontecia no Comitê, no Gaorp ou na Mesa de Diálogo. Colocando-se como “procuradores do povo”, as lideranças dos movimentos adotavam a postura de primeiro apreciar as propostas levantadas na sessão, levando-as em seguida às ocupações para, só então, mediante a realização de assembleia, decidir como se resolveriam os conflitos, aceitando ou não o acordo ofertado.

Para entrevistada da Mesa de Diálogo, essa estratégia era um caminho de efetivar o diálogo e também evitar possíveis estratégias da parte contrária em cooptar ou, como na fala de entrevistada de movimento social, “dar a rasteira” nos movimentos. Adotaram essa postura MLB, CPT e os movimentos relacionados à Ocupação Izidora. Outros movimentos, que possuem uma organização mais hierarquizada, todavia, não seguiam essa lógica, deliberando já no momento da sessão, segundo relatado.

Conforme citado por uma entrevistada, Rita, as sessões da Mesa de Diálogo tinham como principal característica um sentimento de tensão entre as partes, pois ali ocorria o embate entre sociedade civil e Estado: “Questiona-se a polícia, questionam-se as políticas implantadas pelo Estado”.

Esse clima de tensão foi tamanho que ela aponta situações nas quais aconteceram provocações contra os movimentos (com falas tal qual “acabou o fome zero aí, né gente”) e o já citado caso de iminência de conflito corporal. Esses rotineiros enfrentamentos acabaram forçando as lideranças dos movimentos e representantes dos moradores que participaram das sessões a desenvolverem habilidades retóricas. De acordo com os entrevistados, essa prática do enfrentamento discursivo fez com que os ocupantes se articularassem de melhor forma, dentro e fora da Mesa de Diálogo.

Esse papel formativo das audiências foi evidenciado também pelo coordenador da Mesa, vinculado ao Poder Executivo de Minas Gerais:



Ela provoca um reequilíbrio de forças, ela empodera os movimentos, eles conseguem apresentar suas demandas de forma mais organizada. Então eu acho que a existência desses espaços de mediação, eles provocam avanços na sociedade. Isso é minha opinião. (GILSON)

Ainda, no caso do Cejusc, o fato dos ocupantes terem a sua participação prevista nas audiências de mediação, mas não das discussões do Comitê, também é alvo de críticas, inclusive por parte dos representantes de instituições estatais. Integrante da Defensoria Pública, por exemplo, apontou a contribuição que a participação dos ocupantes teria nas reuniões de avaliação das audiências, realizadas pelo Comitê.

É emblemático que a participação dos sujeitos ligados aos movimentos e às ocupações seja um obstáculo, quando foram os principais responsáveis por pressionar outro modo de julgamento de seus litígios – nesse caso, o processo de mediação. Ainda que tenham tido histórica importância, atualmente tendem a sofrer um processo de marginalização durante as mediações.

Cumpra ainda apontar que muitos entes públicos adotaram, no decorrer dos processos, diferentes relações com os ocupantes e respectivos movimentos. Ministério Público e Defensoria Pública, por exemplo, são destacados como importantes sujeitos para as reivindicações das comunidades – ainda que essa parceria não retire a proatividade dos movimentos. Gilson afirma:



Olha o MP. É claro que hoje a posição deles é muito mais pró movimento. Vamos dizer assim, se associam mais à defensoria e todos eles, vamos dizer assim, adotam uma postura mais de proteção desses movimentos. De guarnecer esses movimentos. Mas eles se davam de forma ativa, participavam de forma ativa. (GILSON)

O mesmo fenômeno apareceu em relação à experiência do Gaorp, com o núcleo especializado da Defensoria Pública alinhando-se aos representantes dos moradores, na tentativa de articular soluções alternativas ao conflito. Como aparece na fala de advogada da sociedade civil, Lívia: “Os únicos que se posicionam de forma a destacar o risco de conflito e a situação das famílias é a Defensoria e os advogados dos ocupantes”.

É interessante mencionar o tipo de relação que se estabeleceu entre os moradores e policiais por ocasião das sessões do Gaorp. Segundo o representante da Polícia Militar, Paulo: “Naquelas reintegrações que realmente se tratava da posse, necessidade de moradia, a gente teve oportunidade de conversar com os moradores e até passar o porque da polícia estar ali, tirar aquela imagem que a polícia tá ali porque gosta, porque quer”.

Paulo menciona que o contato com os moradores no âmbito do grupo permitiu esclarecer que a decisão de reintegrar é do juiz e que os policiais “têm que cumprir, sob pena de responder criminalmente por isso, desobediência”.<sup>19</sup> Desse modo, a função do espaço seria positiva tanto para os moradores quanto para os policiais, graças à abertura de “canais de comunicação com a comunidade”.

Ainda em relação à experiência do Cejusc, é interessante mencionar a relação dos responsáveis pela organização do espaço com outros apoiadores das ocupações, como universidades e partidos políticos.

<sup>19</sup> Interessante mencionar que a determinação de cumprimento imediato, sob pena de sanções, aliás, já ensejou até impetração de habeas corpus pela autoridade policial, com medida liminar deferida pela E. 15ª Câmara Criminal deste Tribunal (HC nº 0077746-22.2015.8.26.0000).

Para representante do Ministério Público gaúcho, a participação de partidos políticos sempre foi assunto delicado nas sessões, principalmente em período eleitoral. Não é à toa que eles foram proibidos de participar das mediações em período eleitoral, pois foi notada uma tendência de participação das sessões para fins de angariação de votos.

Por outro lado, a experiência gaúcha também apresenta boas avaliações em relação à participação das universidades nas mediações. A UFRGS, a título de exemplo, participou das audiências da Ocupação Lanceiros Negros e foi responsável pela elaboração de importante estudo geográfico da ocupação Vila Dique – conforme afirmaram os entrevistados dessa experiência em diferentes momentos.

## **PARTICIPAÇÃO DO PROPRIETÁRIO**

A respeito da participação dos proprietários nos processos de mediação, a maioria das fontes foram as entrevistas realizadas, considerando que as normas que instituíram as instâncias não trazem expressamente de que forma se daria a atuação das partes supostamente adversárias do conflito.

De acordo com Toni, a maioria dos proprietários não vai à sessão do Gaorp, mesmo porque não raro são pessoas jurídicas. Quando estão na mediação representados por advogados, não falam nada, usando esse silêncio, inclusive, como estratégia. Se presentes apenas os procuradores, alegam, por exemplo, que “não têm poder de transigir”, ou “não têm autorização do cliente para negociar”, uma estratégia que funciona bem no Gaorp. Toni continua fazendo uma pergunta retórica: “Tá ali para quê, então?”. Relata um caso em que o proprietário, pessoa física, compareceu, apontando que o raciocínio deste é outro, de que o imóvel deve ser devolvido a ele, não entendendo questões tratadas no âmbito do grupo, tendo em vista a novidade do espaço de mediação. Ainda nesse aspecto, advogada da sociedade civil revela que nunca acompanhou caso no grupo no qual o representante mesmo estivesse lá, apenas contando com seu representante, geralmente na pessoa de um advogado, o que poderia prejudicar o diálogo.

A integrante do Ministério Público no Grupo, Aline, diz se lembrar de uma única vez que o proprietário compareceu pessoalmente, situação que era “realmente rara”. Normalmente comparecia na reunião apenas o advogado do proprietário e independentemente da presença da parte ou de seu representante as reuniões aconteciam. Salienta que em alguns dos casos levados à mesa, como no da Vila Soma, “o proprietário, a massa falida, o administrador, participava, sempre muito contrário a qualquer possibilidade de negociação”.

Diferentemente, no caso da experiência de Porto Alegre, é fundamental ressaltar, como apontado nas entrevistas, que para a realização de uma sessão é necessário que ambas as partes (ocupantes e proprietários) estejam interessadas em participar. Esse seria, conforme alega a juíza entrevistada, um dos pilares da mediação: a anuência dos envolvidos. Assim, em uma situação hipotética em que o proprietário se recusa a participar da mediação, esta automaticamente se torna inviável e não é levada a cabo. O Cejusc não impõe uma sanção para que as partes participem. No entanto, até o momento da realização da presente pesquisa, segundo representante do Judiciário, não houve casos em que o proprietário tenha se recusado a participar da mediação.

Os proprietários, no geral, conforme destacado pela coordenadora do Cejusc, adotam uma “postura adequada e educada” nas sessões, mas, em determinadas circunstâncias, não oferecem abertura para que a mediação direcione a uma regularização da área, uma vez que declaram possuir outros projetos. Isso justificaria a adoção de postura intransigente em relação a um acordo, buscando-se apenas a possibilidade de implantação de uma obra anteriormente determinada para o local. Na visão de movimentos sociais e advogados relacionados a esses sujeitos coletivos, essa postura é a principal tendência nas condutas dos proprietários (sejam eles privados ou públicos).

Nas entrevistas sobre o Cejusc, a postura intransigente de alguns proprietários também apareceu. Segundo os participantes, isso se daria “por enxergarem a ocupação como algo ilegal e impossível de passar por qualquer forma de mediação, não havendo nenhum interesse em regularizar a área”. Aponta-se fala da representante do Ministério Público gaúcho que sintetiza essa postura:



A gente tem casos, por exemplo, de gente que era muito indignada com a ocupação e, portanto, não tinha nenhum interesse em negociar. Gente que tinha inclusive um apego afetivo à área ocupada, porque foi ocupada pelo avô, porque lá era o sítio da família, enfim. (SARA)

Essa postura, embora predominante, não é uniforme a todos os proprietários envolvidos nessa e em outras experiências.

Nota-se que outros proprietários privados adotam uma posição estratégica durante as sessões, optando por dialogar termos para a permanência das famílias na área, geralmente com propostas que implicam em contrapartida monetária por parte dos ocupantes. É o que assinala Sara:



[Também temos] proprietários extremamente interessados na negociação. Imagina quem é o proprietário de uma área com 3.000 pessoas morando dentro, como é que ele vai reintegrar? Tudo que ele quer é ganhar o dinheiro. (SARA)

Em determinadas situações, alguns proprietários se mostraram mais dispostos a negociar com a comunidade. Como exemplo, cite-se caso em que a ocupação é de longa data, consoli-

dada há mais de 20 anos, na qual o proprietário reconhece a necessidade de se discutirem os termos da saída. Esse tipo de cenário levaria o proprietário a propor ou considerar acordos de titulação para os ocupantes mediante pagamento, de modo a reduzir os prejuízos para ambas as partes. De tal modo, em muitas sessões a solução encontrada foi a proposta de que os ocupantes pagassem o valor acordado em conjunto – muitas vezes determinando-se um valor abaixo do valor de mercado, visto que os proprietários se encontram em um estado de ansiedade para a solução do problema.

Embora influencie, o contexto do terreno ocupado não garante a concordância ou o compromisso dos proprietários em torno de um acordo. Uma fala que merece destaque a propósito do tema foi a de advogada da sociedade civil narrando o caso da Vila Maria, levado ao Gaorp. Ela relata que foi bastante difícil tratar o conflito no grupo porque os proprietários da área tinham um corpo enorme de advogados, “um pessoal muito experiente”. E apesar de toda a situação do imóvel já estar em fase de adjudicação pelo governo federal, o advogado era muito insistente sobre o direito possessório dele. A narrativa merece ser transcrita:



Então a gente levantou toda a questão de zoneamento da área, de dívida do grupo com a prefeitura, porque tinha uma dívida de IPTU acho que uns 400 mil, e com o governo federal né, que é de bilhões, assim. E a todo tempo eles falavam que isso não tava em discussão. E o advogado do grupo, toda a discussão, chega um momento que o Gaorp começa a forçar, tensionar para um acordo de prazo para a desocupação. É sempre assim a audiência do Gaorp, ah então, e prazo, prazo. E aí eles queriam que a gente fizesse um acordo. Como o advogado, o movimento dizia que não tinha acordo pra desocupação voluntária. O advogado começou a falar: “Ó, tá vendo, é essa a postura de caras que entram em imóveis. Vocês ficam tentando legitimar ocupação. Aí querendo questionar o próprio papel do Gaorp, falando aí, vocês criando isso aqui, vocês ficam legitimando essas ocupações”. E enfim, de uma forma super sarcástica assim a forma que o advogado se posicionou. E no final das contas a gente levantava: “Meu, esse imóvel tem uma dívida de 400 mil”. Lógico que para aquele grupo 400 mil não é nada. No final, o próprio juiz do caso, no fim da sessão disse para o advogado: “Pô, porque você não adere a um PPI pra pagar essa dívida de IPTU?” Eu penso: de que lado esse cara tá? Ele fala que não tá de lado nenhum, mas não é o que parece. (JOSÉ)

De acordo com Paulo, a participação do proprietário depende muito de cada um. “Às vezes você tem proprietário que nem vai ao grupo, que tem vários terrenos invadidos, então o posicionamento é homogêneo. Quando é uma coisa de uma pessoa só é mais fácil de fazer um acordo, costurar um acordo para que ele participe disso.” Menciona que geralmente são eles quem custeiam a reintegração: “Caminhão, depósito para deixar as coisas e tal” e que o grupo “consegue sensibilizar mais o proprietário para que tenha uma participação nisso” já que “eles percebem que todo mundo tá tentando ajudar”.

Raul também avalia que a participação dos proprietários de imóveis particulares no Gaorp não é homogênea, e que “tem de tudo”. Explica nos seguintes termos:



O grupo é novo, muitos proprietários e seus respectivos representantes ainda chegam muito despreparados para o que vai acontecer, não sabem muito bem como funciona... não dá para definir um padrão. O que eu posso definir como padrão é que no meio das reuniões a gente percebe uma mudança, eles se desarmam consideravelmente porque sentem o grupo. É muito participativo. Essa intersectorialidade torna um ápice em credibilidade, é muita credibilidade. Porque são todas as esferas ali. E falando em governo, a gente tem às vezes, nas três esferas, três segmentos de pensamento político completamente divergentes que não se entendem lá fora, mas ali se entendem. É uma amálgama muito interessante que se formou. Eu sinto isso, no decorrer das reuniões os proprietários se desarmam um pouco. Claro que eles chegam um pouco... é compreensível. Da perspectiva dos proprietários, eles estão há anos aguardando, o que é pior, pior do que aguardar por anos uma decisão judicial é ter a decisão judicial e não vê-la cumprida. É muito frustrante isso. Serve para qualquer coisa a minha colocação, não tô nem me referindo à reintegração, é muito frustrante. Gera uma desesperança que se o Estado não materializa as próprias decisões. Mas aí eles ficam mais palatáveis, veem a importância de transigir. Acabam cedendo, contribuem para uma solução ali em grande medida. (RAUL)

Tendo em vista que a experiência da Mesa de Diálogo é a única que possui seu desenho institucional atrelado ao Poder Executivo, é necessário refletir se tal diferença institucional acaba por influenciar em um diferencial de andamento da experiência.

Conforme o Art. 2º do decreto de criação da Mesa de Diálogo, é prevista a participação do proprietário da área nas sessões de mediação. Na perspectiva de alguns dos participantes das audiências, essa participação varia de acordo com o poderio econômico do proprietário. Em relação ao caso mineiro, tal hipótese se confirma na fala dos representantes dos proprietários ressaltando que os possuidores não eram os reais titulares da área. Compareciam às sessões para registrar que “não tinham intenções de afetar a vida de ninguém”, apenas pontuando que seus clientes “tinham outros interesses para a área”. Na Ocupação Izidora, por exemplo, indicaram que a construção de uma obra do Minha Casa Minha Vida no local atenderia até aos interesses dos ocupantes.

Aqueles considerados “comuns” atendem melhor às audiências, com a mediação fluindo de forma mais adequada, oposto do que acontece com proprietários de grande porte (como construtoras ou empresas), que tendem a ter mais pudor nos acordos. Essa realidade é bem descrita na fala de Ana, representante do Ministério Público:



A gente percebia que quando era um proprietário comum a coisa fluía de uma forma mais viável, as possibilidades de composição eram maiores. Mas quando você tem um proprietário de empresa, de construtora, que pactuou uma operação urbana gigantesca, que tem um valor imobiliário enorme, então quando envolve um inte-



resse muito grande, aí você percebia que as coisas eram mais cautelosas. Mais... mais pudor. O poder econômico mais forte traz um complicador muito grande para essa questão da função social. É incrível, não é o mesmo respeito à função social, depende do proprietário que eu tô dando esse foco. Nossa, é, isso é muito nítido. (ANA)

Dessa forma, a diferença no comportamento dos proprietários na mediação seria decorrente do poder econômico deles. A inclinação a negociar alternativas ao conflito ou a saída pura e simples dos moradores, varia, segundo análise da promotora, em função do poder de barganha dos donos dos terrenos ocupados. É dizer que o comportamento não homogêneo dos agentes privados não acontece de forma aleatória e depende também da energia que os demais atores da mediação, e o próprio desenho da instância, colocam para ver o proprietário firmando acordos e fazendo concessões.

Além dessas nuances, a experiência do Cejusc sugere que a percepção acerca da participação do proprietário também varia de acordo com a natureza do imóvel em disputa: se público ou privado.

A situação se altera drasticamente quando o proprietário do local é o próprio Estado. Este, no geral, adota uma postura de que a solução do conflito só se daria com a retirada dos ocupantes. Em uma ocupação na região central, alegava-se que o imóvel ocupado se tornaria a sede de um órgão público, ainda que o prédio estivesse abandonado há anos e órgãos do próprio Estado reconhecessem a inutilidade do imóvel.

Também é necessário apontar a preocupação política dos representantes do Estado. Segundo uma das lideranças de movimento social envolvido nas sessões, um procurador do município mencionou explicitamente que a reintegração do imóvel visaria evitar um denominado “autorizamento social”, ou seja, não incentivar que novas ocupações ocorram após a regularização de um imóvel.

A respeito da experiência do Gaorp, uma das entrevistadas também insiste no baixo comprometimento dos entes do poder público, na qualidade de proprietários, em dialogar soluções alternativas ao conflito. Segundo relata, mesmo quando o imóvel em disputa é da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), da prefeitura, “você tem o funcionário da Secretaria de Habitação, o cara que não tem poder nenhum de decidir um negócio desses”. Afirma que os representantes dos prédios públicos ocupados parecem se comportar de forma análoga aos proprietários privados. O relato abaixo, versando sobre ocupação em imóvel municipal, sugere essa postura:



Quando o Ministério Público questionou o que seria feito da área, ela (procuradora do município que é sempre a mesma nas sessões do Gaorp) desqualificou o questionamento dizendo: “Ah, isso não vem ao caso, se a prefeitura quiser deixar lá, vazio, ela vai deixar vazio. E isso não torna direito dos invasores tomarem”. E assim, ela faz questão de usar o termo invasão, ela faz questão, parece que ela se corrige pra não usar o termo ocupação. (LIVIA)

Essa percepção é compartilhada pela Defensoria, quando aponta:



Mas, nos casos de imóveis particulares, eles (os proprietários) são mais duros né, na discussão. (DIANA)

Segundo entrevistada de movimento social de Belo Horizonte, até o presente momento todos os proprietários privados demonstram um mínimo de interesse em participar das mediações. Essa posição se altera quando o proprietário é o próprio Estado, que adota postura mais intransigente às mediações, em certos casos chegando até mesmo a se ausentar das audiências:



Todos iam negociar. Menos o município, na época não ia mesmo. Alguns casos, nenhuma possibilidade de fala mesmo. Outras a gente vai até escutar, pelo menos escutar, ver o que tem pra falar. Mas até o próprio estado tinha um trato mais cauteloso. (RITA)

Essa realidade indica como o compromisso prévio do poder público pode ser decisivo para os rumos que as sessões irão tomar, podendo contribuir para o êxito das mediações ou para seu fracasso.

Após apresentação de como participam os proprietários nas instâncias estudadas, é importante resgatar a natureza dos conflitos fundiários coletivos e a assimetria anterior entre as partes, quando o caso chega para mediação. O acesso dos ocupantes à moradia e aos serviços que dela decorrem, como água, luz, esgoto, arruamento, se dá de forma precária. Na condição de moradores de ocupações informais, esses sujeitos coletivos de direito enfrentam dificuldade para acionar as instituições públicas, inclusive a justiça. Já os agentes privados contam com os meios para ter seus interesses garantidos na via judicial, levando, em regra, vantagem em relação aos desfavorecidos. Desse modo, a própria participação dos proprietários nas instâncias de mediação pode ser questionada.

Uma possibilidade seria dialogar com os proprietários privados à parte, para evitar constrangimento dos ocupantes que percebem um tratamento desigual, em seu prejuízo, durante as sessões. Evidente que a conversa com o agente privado é necessária para que se estabeleça um acordo, entretanto, sua participação nesse espaço não pode inviabilizar a escuta dos ocupantes nem esvaziar o propósito do grupo de encontrar alternativas à demanda por moradia e não de encerrar a ocupação.

## **FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

As experiências de mediação mapeadas compartilham entre si o propósito de tentar solucionar a disputa pela terra urbana travada entre sujeitos coletivos de direito e agentes privados ou instituições públicas, quando a área é de titularidade da administração pública. O procedimento e as ferramentas acionados por cada uma das três diferem. Porém, a gênese do conflito mediado é comum. Diz respeito, de um lado, à reivindicação pelo direito fundamental à moradia dos possuidores e, de outro, ao direito à propriedade. Como o instrumento de pressão por políticas públicas e a materialização da necessidade de morar é a ocupação, o assunto da função social da propriedade vem, ou deveria vir, à baila.

Acionando as fontes disponíveis (entrevistas, documentos e instrumentos normativos), são possíveis três realidades distintas no tocante ao tema da função social da propriedade: o não enfrentamento, o enfrentamento parcial e o enfrentamento efetivo. A pesquisa indica que o enfrentamento parcial seria, em partes, associado a diferentes interpretações do conceito, como será discutido a seguir. O enfrentamento efetivo não apareceu de forma tão escancarada nas experiências mapeadas e algumas impressões a respeito aparecem não nesta seção, mas em “Resultados da mediação”.

### ***O NÃO ENFRENTAMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE***

A portaria que atualmente regula o Gaorp determina que o grupo “reunir-se-á com o intuito de buscar a conciliação entre as partes” e, não sendo possível, “construir procedimentos eficazes para que o cumprimento da ordem judicial ocorra de modo menos gravoso para todos os envolvidos na diligência” (Art. 4º, Portaria 9.272/2016). Não há menção expressa da necessidade de se enfrentar o conteúdo da ação possessória, mesmo porque a natureza do grupo é de “apoio administrativo no cumprimento das ordens judiciais de reintegração de posse”, desde que “assim observado e solicitado pelo magistrado”.

Segundo o defensor público paulista, nunca se enfrenta a função social da propriedade nos trabalhos do Gaorp. Ele relata que é de praxe das decisões do TJ-SP não tratar da questão da função social e que com o Gaorp não acontece diferente. Aponta que no grupo não se discute direito material e, em eventuais casos de suspensão, como no caso da Vila Soma, ela se dá por outras razões, que não a função social.

Livia também avalia que a função social da propriedade nunca era enfrentada nas sessões e que, quando provocado o assunto pelos representantes dos ocupantes, a reação do grupo era “de que não cabe ao Gaorp a discussão de mérito, que o Gaorp não vai fazer essa discussão”.

Esses dois diagnósticos sobre o grupo se alinham àquele da promotora ao dizer que o princípio é “quase um tabu nas sessões”. O fato da função social dada pelas famílias aos imóveis abandonados não ser encarado nem no processo judicial, nem na mediação, parece realmente resultar de um interdito ou “não assunto”, conforme consta da narrativa a seguir, de representante da sociedade civil:



Nessas ocupações, não é difícil a gente conseguir declaração de testemunha, seja de moradores seja de comerciantes, que falam que o imóvel antes criava problemas pra eles porque tava abandonado. Então, em diversos casos, antes o imóvel era utilizado pra estupro, consumo de drogas, tinha criadouro de mosquitos. Que pra quem mora na frente do imóvel faz diferença. Então nada disso é levado em conta em nenhum momento, no processo, na mediação. Você fala: Pô, mas em que momento a gente vai discutir essas situações? (LIVIA)

Ou seja, a ociosidade dos imóveis e o descumprimento da função social pelos proprietários não é levantada nas sessões, assim como a função social que os ocupantes passam a destinar às áreas também não.

Tendo em vista que os trabalhos do Comitê Interinstitucional sobre Conflitos Fundiários seguem a lógica procedimental estabelecida nos Cejuscs, na qual o principal objetivo é a efetivação de uma resolução do conflito, pouco se importando com a lide estritamente jurídica, conceitos e quesitos jurídicos tendem a não ser abordados durante as sessões. O funcionamento no formato dos “círculos de paz” mencionado no estudo do desenho institucional dessa experiência oferece evidências da lógica de apaziguamento das sessões. Assim, cabe logo de início apontar que temas como função social da propriedade, regularidade tributária e imobiliária são raramente tratados, conforme se nota em todas as falas a seguir expostas. Essa postura, aparentemente, não se deve a uma imperícia dos sujeitos responsáveis pela efetivação da mediação, mas sim pela estrutura que a regula. Inclusive, os editais nº 100/2015 e nº 037/2016 da Corregedoria Geral de Justiça do TJRS determinam a prorrogação do projeto piloto para “trabalhar a conciliação e, quando cabível, a mediação, relativamente aos processos”.

É ressaltado que a meta das sessões realizadas pelo Cejusc é solucionar o conflito independentemente das questões jurídicas existentes naquele contexto. Assim, membros que participam das sessões apontam como diretriz implícita a não abordagem de processo judicial que venha a existir. Segundo entende Alan, representante do Judiciário, não se adentra no mérito nas sessões para não comprometer o fluxo e o resultado, conforme a seguir transcrito:



Eu não examino liminar, eu não revogo liminar, eu não concedo liminar. Eu só trabalho o conflito. Até porque, se eu vou decidir, as partes já começam a perder o espaço de discussão e começam a se preocupar com o que estão dizendo porque depois eu vou lembrar na hora de decidir. (ALAN)

Sara concorda com essa avaliação. Segundo ela, essa postura é fundamental para o êxito da experiência, pois tratar de questões jurídicas poderia levar a um embate acerca de conceitos, dificultando o êxito da mediação, conforme notamos:



A gente procura não fazer debate jurídico dentro. Porque o debate jurídico, o risco da gente não encontrar um ponto de solução é altíssimo, um defende determinada concepção de função social da propriedade e outro uma concepção rival. Essa dificuldade de interpretação de conceitos jurídicos é melhor não chegar ali dentro, então a gente tenta ser o mais pragmático possível, razão pela qual a gente isola discussões jurídicas. (SARA)

Dada a vinculação das experiências de Porto Alegre e São Paulo ao sistema de justiça e o fato de seus coordenadores serem juízes, poder-se-ia imaginar que o não enfrentamento do mérito processual seria em decorrência da falta de jurisdição das instâncias e receio de que os juízes responsáveis pela causa não submetessem os processos à mediação. Porém, a experiência da Mesa de Diálogo também apresenta padrão parecido em relação ao não enfrentamento da matéria possessória.

Nos processos de mediação levados à Mesa de Diálogo, a função social da propriedade foi tema nebuloso. Na visão de entrevistada integrante de movimento social, as audiências pouco tratavam do assunto, com os responsáveis pela Mesa alegando que “iam resolver a forma como se daria a desocupação, mas não questionar a decisão judicial pela reintegração”. O não enfrentamento do mérito na experiência mineira voltará a aparecer no debate das principais limitações indicadas pelos entrevistados.

Isso nos leva à seção seguinte, na qual se discute se o enfrentamento ou não da função social advém de um problema de ordem da interpretação.

## INTERPRETAÇÃO DO CONCEITO

Alguns entrevistados ressaltaram que a falta de conceituação da função social da propriedade dentro das normativas pertinentes à questão urbana, como o Estatuto da Cidade, resultariam em limitação na hora de aplicá-la. No entanto, apesar da dita precisão, algumas das interpretações do conceito parecem passar ao largo do conteúdo constitucional e infraconstitucional positivados. Sugere-se, então, que os integrantes dos grupos interpretam a função social da propriedade de acordo com sua visão política, tendendo a favorecer ou prejudicar uma das partes do conflito.

Para Toni, um adequado tratamento à função social da propriedade ainda é um longo caminho a ser percorrido. Complementa que esse conceito é abordado de diferentes formas de acordo com a característica da propriedade (se pública ou privada):



Eu vejo ali a função social da propriedade ser mais utilizada quando se trata de áreas públicas, porque traria junto essa responsabilidade que o estado já tem com a questão da moradia, tendo em vista que o direito à moradia é um direito constitucional fundamental. A função social da propriedade acaba esbarrando quando ela bate de frente, pelo que eu vejo, na questão da propriedade privada. (TONI)

Ana, por sua vez, disse que a função social da propriedade vinha à tona nas sessões do grupo, mas que isso nem sempre era considerado na tomada da decisão, conforme trecho a seguir transcrito:



Na maior parte dos casos eram imóveis ociosos que foram ocupados. E os casos que vão pro Gaorp são justamente ocupações mais consolidadas. Você não vai ver no Gaorp ocupação de um ano, vai ver coisas mais protraídas no tempo. Você vai ter sempre a contraposição de um imóvel que estava ocioso em relação a um fim útil que foi dado pelos ocupantes. Então vem à tona sim. Mas, pra decidir, nem sempre isso é o fundamental. Eu acho que a função social acaba sendo um tabu muitas vezes. (ANA)

Por isso, embora com termos diferentes, Defensoria Pública e Ministério Público de São Paulo expressam idêntica percepção sobre a função social e confirmam a resistência do Judiciário em enfrentá-la no mérito das decisões em conflitos fundiários.

Os movimentos sociais e seus apoiadores, por sua vez, têm uma visão distinta da abordagem desse conceito no que se refere às áreas públicas. Para eles, a função social da propriedade seria um conceito utilizado para legitimar a reintegração de posse de imóveis públicos: retiram-se os ocupantes, de modo que se possibilite a destinação do imóvel para outro fim, sendo este a sua suposta função social – embora o imóvel em questão esteja abandonado há 12 anos por exemplo. Trata-se, então, da adoção de um conceito apenas como estratégia retórica para a defesa da reintegração de posse do local, pouco se relacionando com os reais objetivos da função social constitucionalmente previstos. (Mais sobre o tema no Box Lanceiros Negros).

Cabe destacar a fala de Alan, que enaltece um tratamento pragmático adotado pelo Cejusc, mas pouco relacionado com o real significado do conceito de função social da propriedade adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Ou seja, a mediação não promove uma limitação da propriedade, mas teria como objetivo atender as demandas de uma população de baixa renda por moradia. É uma leitura de que o conceito de função social se misturaria com o direito à moradia.



Não com um nome às vezes tão repetido, mas sim como uma prática, que tem, ao cabo, qual é o interesse disso tudo, é pensar sobre isso, sobre as pessoas que estão sem moradia, que estão carentes, sem a sua função social da propriedade, discutir essa questão, amparar essas pessoas, amparar também todas as pessoas que estão envolvidas nesse mesmo contexto. (ALAN)

Ou seja, faz-se uma leitura errônea do conceito, que impõe obrigações ao proprietário e limites ao direito de propriedade. Na leitura do entrevistado, os moradores estariam apenas reivindicando moradia, sinônimo de “função social da propriedade”. Ignora-se a denúncia que tais sujeitos coletivos fazem do abandono do imóvel, contraposta à função social dada após ocuparem.

Para Gilson, vinculado à Secretaria do Município, a (não) abordagem da função social se deve a uma dificuldade na definição desse quesito pelo ordenamento jurídico-urbanístico. Segundo ele, a função social da propriedade seria melhor conceituada no campo, onde se consegue mensurar o quão produtivo se encontra um imóvel, o que facilita seu tratamento em processos e fundamenta eventual desapropriação. Sobre as ocupações rurais, o entrevistado menciona que: “A ocupação, a luta dos caras era para forçar uma negociação. Eu quero essa terra, tenho vínculo com essa terra”. Ao contrário, nos processos urbanos não haveria a mesma percepção, como se os movimentos urbanos ocupassem como mecanismo de pressão por políticas de moradia, não necessariamente para morar no local ocupado. Sabemos que isso nem sempre é verdadeiro, especialmente se considerarmos as ocupações consolidadas, onde os moradores criam vínculos com o espaço e entre si, aproximando-se do que o sujeito relata a propósito do campo.

Outros fatores parecem importar na interpretação do conceito de função social da propriedade, de acordo com os entrevistados. Um deles é o poder econômico, que quanto maior mais cautela recomendaria aos coordenadores da mediação. Em fala anteriormente transcrita, a promotora mineira mencionou uma valoração no tratamento desigual ao conceito, dizendo “não é o mesmo respeito à função social, depende do proprietário que eu tô dando esse foco”.

Há quem entenda que só é possível realizar mediação se houver uma valência neutra. De acordo com Raul, “a função social da propriedade é dogma constitucional, então não tem porque escondê-lo, estar contra ou a favor, é simplesmente um dogma constitucional”.

Apesar dessa primeira afirmação, o entrevistado menciona o risco de se ingressar no mérito da função social e prejudicar de alguma forma os trabalhos do grupo, orientados por uma “neutralidade ideológica”. A passagem a seguir sintetiza essa ideia, formulada em resposta à questão sobre o enfrentamento da função social da propriedade nas sessões de mediação:



Agora, eu acho que isso tem funcionado muito bem. A atuação dos integrantes busca ser o mais imparcial possível, imparcial no sentido mais puro do termo, né, a maioria percebe a necessidade de suavizar a sua ideologia própria para formar um todo mais coeso. Então todos se aproximam de um centro de gravidade ideológico. Então eu acho que em razão disso o tema acaba explicitamente vindo menos à baila. E se tem alguém que traz com mais frequência é a Defensoria, sem dúvida, é o único que traz com mais frequência.

Mas certamente isso está na mente, no pensar de todos. É um dogma constitucional. É que às vezes, dependendo do momento, da forma que é colocado, pode dar uma imagem de parcialidade que é deletéria aos debates. A autoridade do grupo vem sendo por essa forma absolutamente apartidária, de neutralidade ou da possível neutralidade ideológica. (RAUL)

Próximo dessa posição, Alan avalia que a mediação enfrenta o tema, mas não de forma explícita. A resistência a se ingressar no mérito aconteceria de forma deliberada, para evitar prejuízo aos trabalhos do grupo.

Alan vai além e sustenta a crença de que a existência da mediação seria capaz de colocar o problema em discussão, embora não necessariamente com o nome “função social”. Segundo ele:



Eu acho que discutir o problema já é um enfrentamento. Não conversar sobre o assunto eu acho que seria o contrário. À medida que você coloca o assunto na mesa e que ele passa a ser uma pauta, que ele é objeto de debate, objeto de preocupação, objeto de política pública, ele está sendo enfrentado. Não com um nome às vezes tão repetido, mas sim como uma prática, que tem, ao cabo, qual é o interesse disso tudo, é pensar sobre isso, sobre as pessoas que estão sem moradia, que estão carentes, discutir a função social da propriedade, discutir essa questão, amparar essas pessoas, amparar também todas as pessoas que estão envolvidas nesse mesmo contexto. Enquanto você não olha pra um problema, discute um problema, você não tem a menor chance de resolvê-lo. É uma premissa que tu pare e pense sobre o problema tanto quanto, e talvez avistar alguma melhora. Discutir o problema, tentar trabalhar com política pública isso é enfrentamento. É um enfrentamento fora do discurso, e isso é uma coisa bem comum. A realização é um pouco diferente. (ALAN)

Em outras palavras, o juiz entende que o espaço de mediação seria um avanço no enfrentamento à função social da propriedade simplesmente por oferecer lugar para discussão do assunto. Refletir sobre o problema e “amparar as pessoas” traduzem aquilo que o entrevistado entende como o objetivo da mediação. Trata-se, principalmente, de uma tentativa de enfrentamento. A superação do problema, a realização da função social propriamente, estariam situadas apenas no horizonte do grupo. O lugar de fala do entrevistado e o léxico dos Cejuscs parece responder por parte dessa leitura de ode à conciliação.

Para Paulo, a posição desconfortável dos agentes privados na mediação seria compreensível tendo em vista o problema que a ocupação lhes traria:



Eles (os proprietários) estão passando por um problema, ele tem uma propriedade, não interessa para a gente saber como ele conseguiu essa propriedade né, mas ele tem, é de posse dele. Ele provavelmente investiu, é de patrimônio dele esse patrimônio por vezes tá sendo degradado, tá sendo depredado. São prédios, por exemplo,



geralmente quando a gente desocupa os prédios estão destruídos, tem que gastar muito dinheiro para recuperar e deixar em condição de ser habitável novamente. (PAULO)

Nota-se confusão entre os conceitos de posse e de propriedade na fala e uma leitura inclinada ao direito proprietário, apesar do descumprimento da função social. Outro ponto de dúvida foi sobre eventual diferença na função social da propriedade privada e pública. Raul disse que no caso dos imóveis públicos a função social da ocupação é mais dificilmente comprovada. Ele sugere que quando se trata de imóvel público a justificativa das ocupações é difícil concatenar:



O interesse público tá ali, a ocupação de imóvel público soa muito mais como furar a fila do que o exercício de uma garantia, de um direito constitucional, sabe. A gente percebe que o grupo é, como um todo, refratário em dizer que encontra função social, justificativa social em ocupação de imóvel público. (RAUL)

Mais uma vez, observa-se confusão no entendimento do conceito, pois independentemente do imóvel ser público, se está abandonado, não há que se falar em cumprimento da função social pelo Estado proprietário. Ora, da mesma forma que o proprietário particular deve atender à obrigação de dar destinação ao bem imóvel que possui, seria desarrazoado autorizar que o próprio fiscalizador da lei viole essa diretriz constitucional.

## REGULARIDADES TRIBUTÁRIA E JURÍDICA

A promotora integrante do Gaorp mencionou, perguntada sobre a regularidade tributária e jurídica das áreas ocupadas, que normalmente não eram questões que o grupo se propusesse a resolver. Fala: “Essa questão tributária vinha à tona, justamente para demonstrar o abandono do imóvel, a ociosidade. Em alguns casos, poucos, bem poucos, vinha essa questão tributária. Mas também de uma maneira não muito clara e com questões pouco detalhadas. Pelo menos ali, no momento das reuniões, não se sabia direito, com precisão, a situação tributária”.

A leitura de defensor público de SP também vai nesse sentido, de que raramente os comprovantes são tratados no grupo. Coloca que:



É mais uma estratégia de defesa por parte do núcleo (de Habitação da Defensoria Pública). O procedimento de praxe é o juiz conceder a liminar e citar a parte, com a Defensoria na maioria das vezes impetrando contestação e agravo ao mesmo tempo. Maior parte das questões discutidas são questões processuais: valor da causa (sempre são feitas avaliações absurdas), as áreas não são bem delimitadas (inclusive pelo sistema cartorário não ser suficiente), as pessoas não são citadas, raramente entram na questão da posse e questão fiscal. É muito comum o proprietário apenas apontar que é proprietário, não sendo discutida a questão da posse. (TONI)

O procedimento descrito trata do trâmite judicial em si, não necessariamente do funcionamento das sessões do Gaorp; porém, a afirmação é válida à medida que as decisões que chegam para mediação já tiverem determinado o cumprimento de reintegração de posse. Se o escopo do grupo é apoiar administrativamente o juiz da causa sem trazer novos elementos, a tendência geral seria apenas reiterar a decisão de reintegrar na posse o proprietário.

Para José, que participou do Cejusc, a experiência se assemelha à dos colegas de São Paulo. O entrevistado relata que “em alguns momentos a documentação (da regularidade do imóvel) foi até desconsiderada. A mediação continua absolutamente ambígua nesse aspecto, uma vez que, quando vem ao processo um documento, ele não é levado em conta na tomada da decisão”. Ora, a mesma lógica que rege o não enfrentamento das questões ditas sensíveis, da seara do processo judicial, se aplicaria ao não enfrentamento da regularidade jurídica ou tributária do imóvel.

De acordo com Sara, em relação à experiência gaúcha, ainda que não seja feita uma análise da regularidade jurídica da área nas sessões, ela pode acabar por influenciar no resultado da mediação:



Porque é claro que se existe essa irregularidade, como o município tá ali, o município tá dentro da audiência, o município vai dizer “essa área não pode ser regularizada porque nós vamos penhorar essa área, ou ela já está penhorada por dívida tributária”, então ela já está fora do projeto Cejusc. Eventualmente pode seguir, mas a gente não discute isso, a gente não faz uma discussão jurídica sobre isso, se o município demonstra que aquela área está penhorada por dívida tributária, a gente não tem como continuar a negociação, por que como é que os ocupantes vão comprar a área se depois eles podem perder pro município? Mas isso eu não lembro de ter acontecido. (SARA)

Note-se que a promotora não alude à possibilidade de regularização fundiária gratuita, ou repasse da área do município aos moradores sem contrapartida, leitura alinhada com a compreensão de que moradia é política pública. Ou seja, o fato do terreno ocupado ser gravado por dívida tributária representaria um potencial ganho para a permanência das famílias, haja vista a possibilidade do próprio município decretar de utilidade pública e promover a regularização de interesse social.

Esse exemplo aponta que não é suficiente apurar a situação jurídica e tributária do imóvel ocupado, recomendando aos integrantes dos espaços de mediação um estudo mais detido das soluções que podem ser tomadas a partir disso. A formação em direito urbanístico não necessariamente integra a trajetória dos participantes dos grupos, o que acaba por sobrecarregar os sujeitos coletivos de direito, incumbindo-lhes de apresentar propostas alternativas ao despejo, visando a permanência na área. Cabe insistir que o desconhecimento do direito não se restringe aos indivíduos externos ao sistema de justiça, mas afeta inclusive aqueles que acessaram o ensino jurídico.

Também oportuno transcrever passagem do relatório do GT do TJSP sobre a criação de varas especializadas, no qual se lê:

Não se trata, portanto, de uma falha motivada pelo bacharel que depois é recrutado para ingresso na carreira da magistratura. E é um diagnóstico bastante significativo. Afinal, as controvérsias fundiárias não se resolvem através da mera aplicação do Código Civil. Há todo um horizonte legal incidente sobre as diversas hipóteses de conflitos em torno da terra. Cada lei possui particularidades e conceitos específicos, que não fizeram parte da formação básica do magistrado e tampouco lhe foram exigidas de forma sistemática nos concursos de ingresso na carreira.

Ou seja, o reconhecimento das debilidades na formação dos magistrados em matéria de conflitos fundiários se dá tanto no discurso dos atores quanto em documentos oficiais, recomendando uma mudança para adequar o tratamento do tema pelo Judiciário.

O fato de temas relacionados à regularidade do imóvel terem sido pouco utilizados não é traço exclusivo das experiências levadas a cabo pelo Judiciário. A Mesa de Diálogo, subordinada à estrutura do Poder Executivo, tampouco enfrenta questões relativas às obrigações jurídicas e tributárias dos imóveis em conflito, segundo os entrevistados.

Na visão de representante do Ministério Público de Minas Gerais, Ana, esses temas surgiam esporadicamente em algumas falas, porém nunca eram tratados com afinco. Os reais interesses das audiências se limitavam ao cumprimento ou não de liminar de reintegração de posse, ao que fazer com os cidadãos removidos e outras questões logísticas.

Quando questionado sobre o enfrentamento pela Mesa de questões associadas à regularidade tributária e jurídica dos imóveis, o já mencionado representante da coordenação alegou: “Isso é usado, a gente usa. É trazido para a Mesa”. Sua declaração é parecida com a dos demais coordenadores dos espaços por entender que as questões são constantemente levadas e tratadas pela Mesa. No entanto, vale ressaltar que ele não aborda em que moldes esses temas seriam enfrentados nas sessões, deixando de fornecer exemplos concretos do tratamento da regularidade jurídica e fiscal dos imóveis.

Em contrapartida, de acordo com Rita, essa demanda de enfrentar a situação da área em conflito tinha sido formulada desde o desenho inicial da Mesa, mas não foi implementada. Ela menciona que: “Inclusive foi uma briga nossa para que AGE entrasse questionando, executando dívida de IPTU ou notificando o Judiciário pra que adiasse uma ação judicial”.

Essa foi uma reivindicação constante dos movimentos sociais no espaço da mediação de Minas Gerais, apontando-se que o ideal seria uma participação mais ativa da Advocacia Geral da União, que tinha sua cadeira nas audiências (Art. 3º, inciso I, alínea k, do Decreto 203), mas que não se manifestava nas sessões. É o que se nota na fala de Rita:



Uma das brigas nossas sempre foi para que a Advocacia Geral do Estado entrasse questionando, executando dívidas do IPTU, notificando Judiciário para que anulasse. Ela só participou de algumas mediações nos rurais, embora ela integre a Mesa. Fica lá, pró-forma. (RITA)

Para os movimentos sociais, existe ainda a contradição de se criminalizar um movimento por ocupar um imóvel, embora não exista nenhuma forma de penalização ao Estado proprietário ou agente privado por não garantir uma real e adequada destinação do imóvel, ou a aplicação de instrumentos urbanísticos como Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo, por exemplo.

Segundo os sujeitos coletivos de direitos, a legislação utilizada nas sessões se resume à legislação civil, com raros acenos ao texto da Constituição (seja em relação a princípios como a dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade) e do Estatuto da Cidade.

Sabe-se que o não enfrentamento das matérias de regularidade fiscal e jurídica dos imóveis e da função social não se restringe aos espaços de mediação, isso é verdadeiro também para o processo judicial. A expectativa dos movimentos sociais e da assessoria jurídica popular de que instâncias de mediação em conflitos fundiários incorporariam o debate desses assuntos, fazendo frente ao direito proprietário e à perspectiva civilista não se concretizou. Membro da sociedade civil entrevistado a respeito do Gaorp revela essa necessidade latente no seguinte trecho:



Mas o que acaba acontecendo, e que acho que em algum momento precisa ser discutido, é essa forma de tratar ação possessória de forma teoricamente isenta né: Ah! a gente tá vendo uma relação entre particulares ou na pior das hipóteses é o poder público, mas a área precisa ser retomada. Essa aparente objetividade na forma de tratar essas ações possessórias, ela que desencadeia outras situações na cidade. Então assim, ninguém evapora, né. A pessoa vai sair de uma área e vai pra outra. (LIVIA)

Sendo assim, dessa recusa de discutir o mérito decorre o não enfrentamento da função social da propriedade, de se avaliar a regularidade fiscal e jurídica do imóvel. Enfrentar o direito proprietário e entendê-lo à luz das garantias constitucionais não aparece entre o escopo das experiências de mediação mapeadas, e essa opção opera em prejuízo dos moradores, ao encaminhar os trabalhos para a desocupação. Essa seria uma das principais críticas aos mecanismos de mediação de conflitos fundiários, a de que serviriam para o “gerenciamento da luta de classes”<sup>20</sup>

20 Autora que estudou o conflito do Pinheirinho sugere que a mesa de negociação revelou a subsunção “da lógica bancária à judicial, articulando Estado e Capital através da instrumentalização das políticas públicas”. (GUERREIRO, Isadora. **A crise política da autogestão** - Notas sobre a transformação da arquitetura em meio ao lulismo. Qualificação (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2016, p. 32).

Segundo estudos já realizados sobre o tema, compreender os conflitos fundiários urbanos a partir de uma visão formalista ao extremo e que privilegia a supremacia da propriedade (da segurança jurídica e do respeito aos contratos nesses casos) em detrimento do reconhecimento da posse com função social (em ocupação, consolidada ou não, de seu direito à moradia digna, do direito à cidade, do direito à participação na decisão pelas comunidades ameaçadas de despejo do seu próprio destino) diminui consideravelmente as chances de uma solução alternativa ao conflito fundiário.<sup>21</sup>

21 LOODE, Serge; NOLAN, Anna; BROWNM, Anne; CLEMENTS, Kevin. **Conflict Management Process for Land-Related Conflict**. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.458.956&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 26.abr.2017.

## TRATAMENTO DOS DIREITOS HUMANOS PELA MEDIAÇÃO

No que se refere ao direito à moradia e aos demais direitos humanos correlatos, é notada a dificuldade das instâncias de mediação em dar atendimento.

A avaliação dos integrantes do poder público é de que a mera possibilidade de participar da Mesa seria garantidora de direitos dos moradores. Perguntado sobre a garantia da dignidade da pessoa humana, do direito à moradia e à cidade na condução dos trabalhos da Mesa, Sara mencionou: “Eu acho que a gente garantiu”. Na percepção da entrevista da integrante do Cejusc: “Nosso principal objetivo é garantir o direito a participar da solução, oferecer a solução e participar da solução”. Ela detalha esse ponto de vista dizendo:

 Claro que o objetivo, essencialmente ali, é conceder o direito à moradia,

mas isso é o resultado do nosso trabalho. O primeiro objetivo é a oportunidade de conseguir uma solução para o seu problema, que pode às vezes não ser a moradia, às vezes pode ser uma saída humana, uma desocupação humana da área, porque a gente pode chegar à conclusão que lamentavelmente o proprietário tem direito a ser reintegrado na área e não tem nenhum interesse de negociar, ou a área pública ou a área, por exemplo, é uma área de risco ambiental, a gente já teve casos de ocupações em cima de lixão, é impossível regularizar uma ocupação em cima de lixão. Eu tenho que tirar toda a população ocupante, remover todo o lixo, tratar toda a área e anos depois, entendeu? (SARA)

A pluralidade de direitos afetos ao tema dos conflitos fundiários dificulta o enfrentamento de todos e, conforme expõe a entrevistada, há circunstâncias em que a permanência dos moradores na área é inviável, e que o direito à moradia tem que ser entendido como direito à moradia adequada.

Movimentos sociais, por sua vez, alegam a total desconsideração dos direitos dos possuidores nas sessões, que são enfrentados apenas sob a normativa do direito civil. A título de exemplo, cabe ressaltar a abordagem adotada com a Ocupação Lanceiros Negros, por exemplo, em que não foi considerado o direito à moradia como um direito humano, alegando-se que a reintegração de posse seria um meio de efetivar direitos humanos:



Não teve conciliação. A proposta que foi levantada foi a desocupação humanizada, deveríamos nos retirar com assistência, com caminhão de mudança, com Conselho Tutelar e com os direitos humanos garantidos, nessa análise de que a moradia não é necessariamente o direito humano. Não estamos reivindicando um direito humano, estamos esbulhando uma propriedade privada, o que é uma contradição, tendo em vista que é uma propriedade do Estado, inutilizada. Os nossos direitos humanos seriam garantidos na desocupação. E a moradia que é a nossa luta segue sem enfrentamento. (RUI)

Essa posição é reafirmada por José, que apontou que raramente outros temas pertinentes aos direitos humanos e à cidade eram

abordados, restringindo-se ao direito civil, processual civil e, menos frequente, ao Estatuto da Cidade.

As raras vezes em que os direitos humanos receberam um tratamento adequado se restringem à adoção de estratégias para a postergação da reintegração, conforme apontado em fala de representante de movimento social:



Algumas vezes. Nós colocávamos isso sempre no processo, não sabendo apontar com exatidão como foram tratados, inclusive com o prazo de suspensão do processo até o dia 15/01 sendo por causa da matrícula escolar das crianças, jogando propostas em relação a tal problema, mas acabaram não se posicionando em relação a isso, deixando no ar essa proposta. (RUI)

O enfoque no direito à moradia e sua relação com todos os outros direitos humanos são destacados na fala de Alan:



A questão da moradia é o foco do projeto, é a razão de ser do projeto, mas os demais itens estão intrinsecamente ligados com o tema da moradia. A questão da dignidade da pessoa tá intimamente relacionada à questão da moradia, da qualidade de vida das pessoas, do acesso a políticas públicas, os equipamentos, saneamento, saúde, porque condições de moradia são condições de saúde. A questão de escolaridade, enfim, dos equipamentos que o Poder Público pode oferecer pra ficar mais perto e acessível. Essas questões estão todas juntas e uma dependendo da outra. Quando trata de uma trata

de todas ao mesmo tempo. Se uma moradia é regularizada outras questões vêm junto até porque é condição para aprovação de projetos que eles tenham acesso a equipamentos. São questões que estão junto do bloco. (ALAN)

Outro entrevistado, da experiência mineira, evidencia o contexto de demandas relacionadas a uma vida digna e carência de políticas públicas em que se inserem os conflitos tratados na Mesa. Assim, caberia aos movimentos alimentar o processo com informações que facilitassem uma decisão mais justa.

Ele aponta que os sujeitos presentes em uma ocupação de fato não possuem o direito à moradia garantido. Inseridos em uma lacuna das ações que em regra caberiam ao Estado, este, durante as sessões, deveria se atentar às demandas dessa população, buscando atendê-las, realizando cadastros para fins de garantir alternativas habitacionais, análise de perfil econômico, etc. Desse modo, é interessante a fala de Caio, que participou de forma ativa das sessões da Mesa de Diálogo:

 Então assim, a gente nem entra no mérito se é ou não, a gente alega com esse foco: são pessoas que realmente tão precisando do imóvel sendo ocupado. Esse levantamento é muito importante para a PM, mas não é da competência da PM, né. A Mesa ela tem, não só a Mesa, mas o Estado, tem os responsáveis de cadastrar, verificar, qual que é o perfil econômico de cada ocupante ali. (CAIO)

Em relação aos problemas estruturais, entrevistados reforçam a necessidade de se encarar que muito da ocupação se dá por um vazio deixado pelo poder público, não bastando uma simples reintegração de posse para solucionar uma questão de tamanha complexidade. O cumprimento da ordem pura e simples significa a permanência do conflito em estado de latência, conforme um dos entrevistados:



Essas pessoas não vão virar fumaça. É igual em Copacabana. Voltou, tá lá. Tirou, tirou. Porque se não soluciona a questão o conflito fica ali latente. É preciso ter essa compreensão. Porque a justiça numa canetada não acaba com o conflito. Ela dá direito. Segundo o entendimento de propriedade que nós temos hoje há aquele proprietário ali. Mas o conflito, ele permanece lá. Então nós falamos muito bem, proprietário, tira hoje, ah, mas se voltar é desobediência civil. Mas não se esqueça, se ele ocupou essa matrícula do terreno aqui... semana que vem ele entra de novo. Aí você tira. Não vamos resolver essa questão. (CAIO)

Assim como a representante da sociedade civil na experiência paulista menciona que “ninguém evapora”, o entrevistado do MP mineiro usa metáfora semelhante para dizer que os ocupantes removidos “não vão virar fumaça”. Essa mesma ideia reaparece em fala de liderança de movimento social em Porto Alegre: “Então tira todo mundo daí, bota onde? Restinga. Pra ninguém ver. A mentalidade das pessoas segue o raciocínio de tira pobre de onde tem que tirar. Bota onde? Não sei.”

A dimensão do problema social que a moradia representa nos grandes centros urbanos é uma das premissas para qualquer instância de mediação que se coloque o desafio de propor soluções alternativas ao conflito direto e queira fazê-lo de forma minimamente satisfatória. Sem o reconhecimento de que o cumprimento da liminar de reintegração de posse não resolve o conflito estrutural nem o acesso dos sujeitos coletivos de direitos às políticas públicas correlatas, qualquer espaço de diálogo é natimorto. Não basta que tal reconhecimento oriente os participantes da mediação, deve também orientar a instituição pública que representam, bem como os procedimentos e o desenho institucional da instância mediadora.



***AVANÇOS E  
RETROCESSOS***

**CAMINHANDO PARA  
UMA POLÍTICA PÚBLICA  
DE MEDIAÇÃO**

# 4

Das experiências mapeadas, alguns consensos em torno do que funciona melhor e o que funciona pior em termos de mediação em conflitos fundiários puderam ser identificados. São dois os esforços desse capítulo que se debruça sobre os avanços e retrocessos: apontar conquistas e problemas concretos das instituições criadas e do comportamento dos atores e atrizes e observar outros componentes, de ordem discursiva ou simbólica, que contribuem para o êxito ou fracasso das estruturas.

## RESULTADOS DA MEDIAÇÃO

A legislação internacional fornece parâmetros para avaliação dos desfechos possíveis nos conflitos territoriais e critérios mínimos que devem ser atendidos em caso de desocupação.

### EXIGÊNCIAS PREVISTAS PELO COMENTÁRIO Nº 7 DO COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU SOBRE DESPEJOS:

- Facilitar a todos os interessados informação relativa à decisão de reintegração de posse
- Intimar os ocupantes da data que será cumprido o mandado com antecedência mínima de 90 dias
- Cumprimento do mandado de reintegração de posse em prazo que não prejudique o calendário escolar
- Determinar atendimento social prévio pelos agentes da assistência social dos entes públicos

- 
- Zelar para que os agentes que efetuem o despejo – oficial de justiça e PMs – estejam devidamente identificados
- 
- Garantir que a reintegração possa ser acompanhada por observadores independentes
- 
- Garantir assistência especial a grupos com necessidades específicas
- 
- Garantir que os bens deixados para trás involuntariamente sejam protegidos
- 

Esses seriam, evidentemente, os requisitos mínimos a serem preenchidos caso, ao final do processo, o despejo ainda se fizesse necessário. É o equivalente a dizer, a *contrario sensu*, que todo cumprimento de liminar de reintegração de posse na qual os elementos supracitados não tenham sido observados representa violação aos direitos humanos em potencial. Sabendo que nem toda determinação judicial no ordenamento jurídico brasileiro atende aos critérios elencados, espera-se que as experiências estudadas, criadas inclusive com o fito de preencher essa lacuna, conforme já discutido, tenham sido capazes de atender minimamente o que se espera em termos de reintegração de posse legal.

As experiências mapeadas serviram para esclarecer que o despejo não pode ser realizado de forma precipitada, deixando a responsabilidade por eventual confronto nas mãos da polícia e os ocupantes sem garantias mínimas. A suspensão do processo para discutir os termos do cumprimento da ordem seria, então, um ganho trazido pelos espaços criados. A modéstia desse resultado é criticada pelos sujeitos coletivos de direitos, considerando que qualquer desfecho que não assegure esse mínimo tornaria o despejo ilegal. Falam que um dos ganhos da mediação, se não o único, seria promover “despejo humanizado”. Porém, dada a realidade das ocupações urbanas, a possibilidade de suspender a reintegração para diálogo entre as partes ofereceria no mínimo mais tempo e, no máximo, alternativas habitacionais às famílias. Há consenso que sem canais de discussão a situação é ainda pior para os ocupantes.

Dos casos levados ao Gaorp e contabilizados no relatório de atividades, a maioria encerrou em cumprimento positivo da liminar de reintegração ou encontra-se suspenso. Na perspectiva dos entrevistados da Mesa de Diálogo, os desfechos da mediação nos conflitos urbanos também foram ora cumprimento, ora suspensão.

Mas a forma da execução do mandado de reintegração de posse seria distinta graças à intervenção da mediação, conforme a fala de Gilson:



Então, quando se estabelece pelo menos uma forma de mediar, a forma de tratar isso, já remete a um caminho de pacificação. Não é um nem dois, vão sair em abril, ok, vou estar com meu trator lá, eu em presto para vocês, a gente vai mexendo lá, ah, beleza, beleza. Quer dizer, o como saíram. Saíram, mas o desfecho é completamente diferente. Existe até uma camaradagem no final, um respeito, vamos dizer assim. É o adversário, não é o inimigo, é diferente. É muito diferente, existe respeito, existe honra. (GILSON)

A contribuição é interessante e parece ser um resultado verdadeiro para as demais instâncias de mediação mapeadas, nas quais a palavra “camaradagem” volta a aparecer.

O próprio papel da Polícia Militar de São Paulo com as reuniões preparatórias e a insistência do Gaorp de que o agente privado custeie a execução da ordem de despejo, fornecendo os meios para tanto, são exemplo do mesmo fenômeno. No relatório das atividades do grupo, nota-se que em um dos casos levado à mesa:

A proposta do Gaorp consistiu em encaminhar ao juiz do processo a manifestação apresentada pelo autor que se dispôs a fornecer transporte em relação aos bens e pessoas no ato da desocupação, sendo que os bens ficariam sob custódia da empresa por ele contratada por um prazo de 30 dias e entregues em local determinado pelos ocupantes, sem prejuízo da realização de cadastro das famílias, pela prefeitura, para inclusão nos programas habitacionais.

Assim, as 39 famílias da ocupação tiveram que sair da área, mas puderam contar com o mínimo que se espera em uma remoção que não viole os direitos humanos.

O atendimento às garantias mínimas no cumprimento da liminar não distingue em muito as alternativas encontradas nas experiências de mediação daquelas do processo comum. Necessário refletirmos, então, sobre resultados outros que não a saída dos moradores, alcançados graças ao espaço e ao esforço dos participantes das instâncias mediadoras. Somente esses desfechos tornariam a experiência estudada exitosa na perspectiva de oferecer soluções alternativas ao conflito e garantir o direito material reivindicado: a moradia.

No caso de ocupação consolidada há mais de 10 anos, composta por 900 pessoas, conhecida como Pinheirinho 2.0, a negociação realizada com o proprietário teve resultados. De acordo com o relatório das atividades do grupo:

A proposta do Gaorp consistiu em realizar a consulta ao proprietário sr. Armando sobre a proposta de acordo oferecida pelos ocupantes, incluindo o pagamento de aluguel mensal no valor de R\$ 40.000,00 até que se conclua o projeto de construção de unidades habitacionais junto à CEF (podendo ser de seis meses ou até antes), ocasião em que haveria uma avaliação pela CEF e a anuência do proprietário do imóvel, o qual receberia o respectivo valor, cessando aí o pagamento do aluguel supra. Diretamente pelo autor, foi dito que aceitava a proposta, no que foi acompanhado pelo seu advogado.

Interessante notar que o proprietário compareceu pessoalmente à sessão e concordou com o acordo proposto, o qual foi homologado pelo juiz da causa no final de 2015.

Segundo os dados do relatório da Mesa de Diálogo, dos 66 conflitos levados às reuniões, 41 são apresentados com o status “Resolvido”. A conclusão do documento é: “Ou seja, em um ano e sete meses de trabalho, com a intervenção da Mesa de Diálogo, a maioria dos conflitos foram resolvidos de forma justa e pacífica”. Todavia, a interpretação sobre solução justa e pacífica corre o risco de ser subjetiva e somente uma análise caso a caso permite dizer se a intervenção da Mesa conseguiu efetivamente resolver o conflito.

É difícil estabelecer critérios para enquadrar as decisões oriundas da mediação, mas alguns resultados atingidos pelas três experiências podem ser mencionados para reflexão sobre as possibilidades e limites desses espaços no oferecimento de alternativas ao conflito fundiário.

## MAIS TEMPO

O primeiro resultado possível é a previsão de mais tempo, que garante aos ocupantes a possibilidade de permanecerem provisoriamente na área, mas não afasta a reintegração de posse. Essa modalidade de resultado não trata o conflito levado à mediação, pois não oferta alternativa habitacional.



A gente conseguiu um adiamento por causa de frequência escolar, porque as crianças teriam que sair agora e já estavam todas matriculadas. Então pelo menos até o meio do ano, um semestre a gente conseguiu. Consegui cadastramento na prefeitura e o proprietário por vontade própria ofereceu até uma quantia em dinheiro para que eles saíssem do local. (PAULO, do Gaorp)



O que saiu de decisão do Cejusc é que a gente ficasse até janeiro, até as crianças terminarem o ano escolar, mas no fundo a gente também aproveitou esse tempo pra ir fazendo mais conversas e vendo mais possibilidades do que o movimento poderia fazer a partir disso, então realmente ter tempo foi algo que... É algo que vai consolidando a ocupação. (BIA, do Cejusc)



Suspensão da Ação Civil Pública, proposta para desfazimento do núcleo habitacional, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para que se aguardasse eventual solução dada pelo Grupo. Suspensão dos processos judiciais a fim de aguardar solução conciliatória. (TONI, do Gaorp)

## ALTERNATIVAS DE MORADIA

Outro desfecho possível para as sessões de mediação que adia o despejo, mas diferente do anterior, avança na garantia da necessidade material, é o oferecimento de alternativas habitacionais. Esse tipo de acordo pode resultar na permanência definitiva das famílias na área ou na desocupação mediante o oferecimento de outros produtos de moradia – seja aluguel social, construção de novos empreendimentos ou outros.

### PÚBLICAS

No caso da Ocupação Nelson Mandela (com menos de um ano de existência), o próprio estado “pegou para resolver”. Trata-se de comunidade pequena de 100 famílias, onde a Mesa tentou propor solução. O município não tinha alternativa habitacional, então o governo do estado criou uma bolsa que não existia antes. A entrevistada que narrou o caso reconhece uma série de debilidades no auxílio, mas ressalta que as famílias foram reassentadas (primeiro para bolsa de aluguel, então conjunto provisório e agora voltaram para bolsa aluguel, não há perspectiva de solução definitiva para o caso).

O relatório da Mesa de Diálogo menciona essa alternativa apontada pela entrevistada. Trata-se de previsão de auxílio habitacional, decorrente dos trabalhos da mediação. Em detalhes:

Como instrumento de apoio aos acordos celebrados no âmbito da Mesa de Diálogo, foi acrescentado à Lei nº 19.091/2010, que trata do Fundo Estadual de Habitação (FEH), o auxílio habitacional destinado ao subsídio para o provimento de moradia provisória às famílias identificadas, pelo município, como em situação habitacional de emergência ou de vulnerabilidade temporária, removidas de áreas de conflitos socioambientais e fundiários urbanos e rurais, selecionadas no âmbito de acordo firmado na Mesa de Diálogo.

Gilson, representante do poder público estadual de Minas, menciona a possibilidade desse tipo de acordo resultar dos trabalhos da Mesa.



Foi oferecido, por exemplo, vaga pra eles no empreendimento MCMV que se estabeleceria ali. Mas o movimento não aceitou. Lá tem proprietário privado, o que é de área pública lá é insignificante, a área é privada. Mas, durante um tempo discutiu-se, por exemplo, hoje se está discutindo um acordo onde o Estado vai repassar um terreno para a família e o proprietário privado vai permitir que eles fiquem lá. Vai trocar. Ok, tudo bem, vou dar um terreno em outro lugar, terreno público. Na permanência das pessoas. Está sendo construído isso, não fechou. (GILSON)

No caso narrado, a negociação não foi finalizada por desacordo dos ocupantes com os termos da tratativa. Porém, a intervenção estatal e a produção de novo empreendimento é uma solução possível para a disputa por moradia instaurada.

A ocupação William Rosa, iniciada em outubro de 2013 em área das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (Cesa Minas), no município de Contagem, onde vivem

cerca de 1.600 pessoas, foi um dos casos levados à Mesa de Diálogo. Nas negociações, o movimento social não optou pela autoconstrução de moradias na área, mas pela construção de empreendimento habitacional em outra área, pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades ou outra política pública de moradias.<sup>22</sup>

No curso da mediação, a Prefeitura de Contagem e as Centrais de Abastecimento de Minas Gerais moveram reintegração de posse para reaver o terreno. A ordem foi concedida pela juíza da 4ª Vara Cível de Contagem e estava prevista para acontecer em 22 de junho, o que deixaria 430 famílias sem alternativa de moradia. Entretanto, um dia antes (21/06) as lideranças da ocupação firmaram um acordo extrajudicial com o governo do estado e a Prefeitura de Contagem, visando a solução pacífica do conflito. O acordo aconteceu por intermédio da Mesa de Diálogo.

A negociação determina que o município realize o cadastramento das 432 famílias que vivem na ocupação e conceda um terreno para a construção de unidades habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida, para serem entregues às famílias. O governo estadual se comprometeu a implementar rede de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica nos locais, e oferecer apoio logístico e institucional durante a transferência e o reassentamento das famílias.

Esse caso demonstra a resistência de alguns magistrados em acatar as negociações extrajudiciais em curso e o desrespeito com a Mesa de Diálogo e os demais entes preocupados com o debate de soluções alternativas ao conflito. Aponta, também, a fragilidade dessa instância subordinada ao Executivo em relação ao Judiciário. O desfecho pactuado demonstra que é possível solucionar a demanda de moradia e ainda assim atender à ordem de desocupação. O que muda é o comprometimento dos moradores de sair pacificamente haja vista o oferecimento de alternativa. Espera-se que o acordo seja cumprido nos termos firmados e essa figure como uma mediação bem-sucedida.

Em relação ao Gaorp, Livia narra o acordo com a ocupação Aristocrata de aproximadamente 130 famílias em área municipal: “A prefeitura ali se comprometeu a construir uma alternativa de moradia para as famílias a médio e longo prazo, tem perspectiva de inclusão dessas famílias em projeto habitacional feito pelo MCMV entidades. Então tem uma associação ali que se dispôs a absorver a demanda. A prefeitura tá fazendo arrolamento na área e vendo a possibilidade de inclusão das famílias em situação de vulnerabilidade na rede de assistência”.

## **PRIVADAS**

 Então o que a gente oferece dentro do Cejusc, essa intermediação pra que eles se organizem, normalmente através de uma associação

---

22 Linha do tempo ocupações urbanas de BH – Grupo Práxis PUC-MG.



ou de uma cooperativa, definam qual o valor que todos eles juntos podem pagar pela área, cada um deles pode pagar pra associação, normalmente parcelado, número de parcelas que caibam no orçamento mensal deles ao longo de um tempo 'x', um ano, dois anos, cinco anos, não importa. E aí se faz uma proposta, eles fazem essa associação ou essa cooperativa e eles apresentam a proposta pro proprietário da área durante as audiências judiciais: "olha, nós pretendemos pagar por essa área um milhão de reais divididos em 10 prestações de 100 mil reais", tá e aí cada um dos ocupantes vai participar, digamos, com um valor 'x'. Normalmente a prestação, o tempo de venda, é muito maior, o tempo das prestações é muito maior, isso em relação a área privada. (SARA, do Cejusc)



Já teve caso lá de acordo entre proprietário e os moradores. O proprietário estava lá com o terreno gigante e saiu uma proposta de aluguel. Eles vão ter dois anos pra tentar se virar, tentar sair, tentar compra do terreno, enquanto isso eles pagam aluguel no valor de x. Aí conversa de lá, mudou valor um pouquinho, de repente proprietário falou: "tá bom, eu aceito". Aí o proprietário começou a receber aluguel daquelas pessoas e as pessoas não saem do local pelo menos até ter uma solução mais amistosa. (PAULO, do Gaorp)



[Sobre as soluções encontradas pelos próprios proprietários como a cobrança de aluguel em troca da permanência dos moradores na área] Não é o ideal, ainda tem o ranço da especulação, tem. Mas pra quem tá ali, no risco de perder a casa no dia seguinte, é uma alternativa. (LIVIA, do Gaorp)



Eles têm conseguido aí, acho que um fundo imobiliário vai adquirir a área, que a área pertence a uma massa falida e vai erguer um empreendimento de interesse social porque agora mudou a administração municipal. (ALINE, do Gaorp)

## OUTRAS ALTERNATIVAS

### TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Interessante observar que o surgimento das experiências mapeadas em contexto de maior preocupação do poder público com os conflitos fundiários foi acompanhado de alguns instrumentos de produção de informação. Foi o que aconteceu em São Paulo, onde a Coordenadoria de Operações Especiais da Polícia Militar desenvolveu sistema para monitorar todas as reintegrações de posse do estado. A plataforma foi desenvolvida pelos membros da Polícia e funciona desde 2014 no acompanhamento dos mandados emitidos nos quais se solicita apoio da Polícia Militar para o cumprimento. Essa ferramenta foi apresentada à pesquisadora da equipe quando da realização de entrevista com o integrante do grupo e o banco de dados pode ser acessado pelos demais órgãos públicos que participam do Gaorp. Segundo relato dos policiais, graças a esse sistema, o governador já entrou em contato com a polícia preocupado com determi-

nada reintegração de posse, em área com grande número de famílias. Mais do que consequência do Gaorp, esse pode ter sido um dos fatores que funcionou como causa do grupo.

Já em Minas Gerais, um sistema semelhante surgiu em decorrência da Mesa de Diálogo. O relatório da Mesa apresenta o Sistema de Gestão de Ocupações (SGO), uma plataforma *online* desenvolvida pela equipe de tecnologia de informação da Cohab Minas em conjunto com a equipe da Secretaria Executiva da Mesa de Diálogo. Trata-se de uma ferramenta de georreferenciamento das ocupações do estado, que assim como a paulista apresenta os conflitos segundo graus de prioridade e localização. Pelo SGO, os conflitos são cadastrados como rural, urbano ou socioambiental. Até a data de 17/06/2016, estavam cadastrados 143 conflitos rurais, 99 conflitos urbanos e 3 conflitos socioambientais.

## OUTROS SERVIÇOS OFERTADOS

Em caso levado ao Gaorp, a proposta do grupo previu que o proprietário da área colocasse posto de atendimento no local da ocupação para efetuar o cadastro dos moradores.



Eu fiquei muito feliz de ter saído o documento do Ministério Público com a avaliação de engenheiros sobre o prédio, que é algo que a gente não conseguiria pagar, é algo que a gente já tinha de outras pessoas, mas aí como são relacionadas aos sindicatos, mas não, é o Ministério Público pagando, tendo serviço e tal, que isso é um dos grandes pontos deles, além de querer usar o prédio, que o prédio não tem como morar lá porque é perigoso. Devem falar isso da Saraí também e as pessoas estão lá, e se acontecer alguma coisa e eles quiserem responsabilizar o movimento eles vão estar errado... (BIA, do Cejusc)

Esse tipo de consequência da mediação não deve ser tratado como um avanço significativo. Há relatos, por exemplo, em ata de sessão da Mesa de Diálogo de ocupação na qual os próprios ocupantes realizaram estudo técnico utilizando *drone* e fotos.

Também em caso levado ao Gaorp foi realizado estudo técnico da área além dos aspectos ambientais e de parcelamento do solo.



Tivemos o caso de uma ocupação de imigrantes, eles são bolivianos, a Secretaria de Justiça tem um sistema de legalização para tirar CPF, documento, colocou à disposição deles. A prefeitura colocou o serviço de albergue à disposição deles. E aí cabe a eles aceitarem ou não, porque é uma proposta, eles podem ou não aceitar. (PAULO, do Gaorp)

É necessário observar que à medida que compreendemos o conflito fundiário coletivo como uma disputa pela terra, a maioria dos resultados apresentados não trata o conflito em si. Se o desfecho da mediação é conseguir mais tempo aos ocupantes, a solução é temporária ou, melhor dizendo, a desocupação protraída no tempo. As instâncias que tenham sido capazes

de ofertar alternativas de moradia, essas sim dão tratamento efetivo ao conflito trazido à mediação. Note-se que essa é a perspectiva da parte mais frágil da disputa, os moradores. Porém, se na visão dos demais integrantes das experiências supracitadas – poder público e proprietários – o objeto a ser tratado é a ocupação, vista como algo pernicioso, então as instâncias criadas satisfazem o objetivo colocado. É dizer: o conceito de conflito adotado reflete no tratamento oferecido.

A título de exemplo, vale mencionar a ressalva formulada pela representante do Ministério Público gaúcho. Segundo ela, as sessões de mediação podem acabar favorecendo o próprio proprietário, tornando-se necessária precaução para que a mediação não atinja um direito que seria garantido pelas vias judiciais:



Vou te dar um exemplo, tu imagina que numa ação de reintegração de posse fica claro que os ocupantes já têm direito ao usucapião. Bom, se eles já têm direito a usucapião porque, por exemplo, quando entrou a ação de reintegração de posse eles já estavam há tanto tempo na área que eles já tinham direito de usucapião, se eles já têm direito a usucapião não tem nenhuma razão da gente forçar eles a comprarem a área, porque eles vão adquirir gratuitamente, então pra isso o projeto não se presta. Aí, se já existe a possibilidade de eles adquirirem a propriedade na própria ação de reintegração de posse, não tem porque o projeto tentar fazer acordo, porque aí eu vou beneficiar o proprietário injustamente. (SARA)

O comentário aponta para a existência de caminhos outros para garantia da permanência dos moradores na área em disputa. Mais do que isso, alerta para o risco de um acordo ser firmado na mediação em prejuízo aos direitos já garantidos às famílias pela via do usucapião.

Em hipóteses como essa, a mediação operaria claramente em benefício do polo economicamente mais forte na relação. O proprietário relapso que tenha perdido a posse por não mais exercer o poder sobre o bem não pode se socorrer de reintegração de posse, nos termos do Art. 1.196 do Código Civil. Ora, inadmissível impor um acordo oneroso aos moradores que já adquiriram a propriedade do bem gratuitamente, cabendo ao Judiciário apenas declará-lo. Aqui, mais acertada seria a via do processo comum, recomendando cautela em casos semelhantes para evitar que a mediação crie situações de prejuízo aos sujeitos coletivos de direito.

Por todo o exposto, entendemos que nas instâncias em que não se observa a questão de fundo – falta de moradia – os resultados não se qualificam como soluções ao conflito. O que fazem é apenas gerir o problema, deslocando a necessidade material para outros territórios da cidade – sejam as ruas ou novas e antigas ocupações.

## SOLUÇÕES TENTADAS E FRUSTRADAS

Em uma das experiências mapeadas, o tratamento dos conflitos envolvendo imóveis públicos parece ter sido particularmente difícil. No caso do Cejusc, algumas potenciais soluções foram apresentadas para resolver processos versando sobre área pública, todavia, elas não foram aceitas pela parte representando o Estado proprietário. A fala da promotora gaúcha explicita isso:

 A gente propõe que o proprietário público, município ou estado, mantenha as famílias onde elas estão e aí regularize. A regularização pode se dar de mais de uma forma, pode ser mediante concessão do uso, concessão do direito real de uso que é previsto na legislação de Porto Alegre, existem várias técnicas para que o município mantenha essas famílias e regularize elas ali. Essa seria digamos a melhor solução possível. Essa solução não foi aceita em nenhum processo judicial pelo município e pelo estado no ano de 2016, que foi quando as áreas públicas ingressaram no projeto. (SARA)

A despeito da existência de instrumentos capazes de assegurar a permanência das famílias na área, os entes da administração pública não abriram mão do patrimônio para realizar a política pública correlata. De acordo com a representante do MP, essa postura intransigente dos proprietários públicos se repetiu em todos os casos levados ao Cejusc ao longo de 2016.

Além dessas alternativas de manutenção dos ocupantes na área originária, a entrevistada continua apontando outra solução nas hipó-

teses em que o município não quer ou não pode regularizar a ocupação. “A gente propõe isso: vocês disponibilizam outra solução. Essas famílias saem, mas vão lá receber aluguel social, vão ser reassentadas em outro local”. No entanto, na prática, esse tipo de consenso não foi atingido no âmbito do Cejusc:

 Essa solução também se mostrou inviável por duas razões, o município não dispunha desse tipo de área e o município entendia que fazer isso furaria a fila daqueles que estão cadastrados nas áreas de empreendimentos públicos como, por exemplo, no Minha Casa Minha Vida. Esses ocupantes acabariam furando a fila de gente que está há muito mais tempo esperando por uma unidade habitacional oferecida pelo setor público. Então a gente chegou num impasse a tal ponto que a gente não tinha mais muito o que fazer. (SARA)

Ou seja, apesar da boa-vontade dos demais integrantes do grupo, em sinergia para a construção de alternativas de moradia, sem o compromisso do município-proprietário todo o trabalho caiu por terra. Com esperança, a promotora encerra dizendo: “A gente tem esperança de que passem a ser aceitas, pelo menos algumas áreas no ano de 2017, a partir do ano de 2017”. A saída pura e simples dos ocupantes acaba sendo o único desfecho nesses casos em que se chega a um impasse. Necessário salientar, no entanto, que a competência pela promoção da política urbana é municipal, por isso, o mesmo ente federativo que desaloja em nome de seu direito patrimonial teria a obrigação constitucional de fornecer abrigo.<sup>23</sup>

23 Art. 23, inciso IX: é competência comum da União, Estados e Municípios a “promoção e implementação de programas

## DISSENSOS

### LIMITAÇÕES DO DIREITO

#### ENVIO DE CASOS

Alguns dos entrevistados apontam como limitação a dificuldade do envio de casos às instâncias de mediação. Essa crítica apareceu nas falas dos integrantes do Gaorp. A integrante do Ministério Público propôs que mais casos fossem levados ao grupo, assinalando:



É que o grupo só atua se o juiz mandar, então se o juiz não quer, e tem juiz que não quer de jeito nenhum porque acha que é ingerência no trabalho dele. O juiz da causa que tem que provocar. Então se o juiz entende que não é caso de levar para o Gaorp, paciência. Tá na alçada dele. E eu não sei se de repente o TJ poderia fazer um trabalho com os próprios juízes de sensibilizá-los para a importância disso. Mas eu acho que haveria espaço pra ter mais casos levados. Talvez uma outra coisa de aprimoramento, no provimento criador poderia delimitar melhor de forma específica quais os casos que podem ser levados, da alçada do Gaorp. Porque diz assim conflitos fundiários que possam gerar repercussão social, mais ou menos isso. Veja, depende... Numa cidade de 20 mil tirar 20 famílias pode ter repercussão social. Então talvez eles pudessem melhorar isso aí. (ALINE)

A representante da sociedade civil no grupo sinalizou que no decorrer do tempo foi se revelando a forma como o Gaorp era acionado pelos juízes, quando era acionado: “A gente sempre esbarra nessa questão da autonomia e discricionariedade do juiz, e quando a gente foi vendo o funcionamento do Gaorp nos casos concretos a gente começou a ter algumas ressalvas em relação à efetividade dele, né”.

Esse apontamento se remete à lógica de funcionamento do sistema de justiça em si, menos a um problema adstrito ao grupo e mais à sua subordinação ao Poder Judiciário. A continuação da fala confirma esse enquadramento que revela uma crítica à cultura institucional dos integrantes do Gaorp:



A gente esbarra em diversos problemas. Um que é uma continuidade da absoluta falta de cultura em direitos humanos no Judiciário. A gente pede pro juiz mandar pro Gaorp, o juiz consulta o Gaorp e o Gaorp fala: Olha, veja bem, não é caso de mandar pra cá, a posse é nova... Sendo que esses critérios (de envio ao grupo apenas em caso de posse de mais de dia e ano) sequer existem na portaria. (ALINE)

---

para construções de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Art. 182, 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”.

Mais do que um problema advindo da normativa que regula o grupo ou de quaisquer outras regras escritas, a entrevistada afirma existir um problema interpretativo, um filtro informal de seleção dos processos que barra a chegada na instância de mediação.

## *NATUREZA JUDICIAL OU ADMINISTRATIVA*

Cabe refletir sobre o papel do Judiciário nos conflitos fundiários e na efetivação do direito à moradia, quando muitas vezes a atuação de membros vinculados a tal poder foi ressaltada no decorrer das falas.

Esse traço apareceu na fala de integrante da mediação paulista nos seguintes termos: “A principal limitação é a falta de jurisdição, ‘a gente só opina’, o Gaorp é um grupo meramente consultivo. Por isso a importância da posição do presidente do Grupo na condução dos trabalhos. Acho que seria necessário o Gaorp ser um órgão mais incisivo, quando em alguns casos o correto não seria dar uma oportunidade de escolha tão ampla para uma das partes”.

A entrevistada cita como comparativo uma audiência de conciliação referente a alimentos, na qual não é discutido se o pai deve pagar ou não, mas sim o valor. Recomenda que a conversa com o proprietário seja nesse diapasão, mais contundente e com um tom menos submisso ao direito proprietário e negligente à função social da propriedade.

O integrante da Polícia Militar concorda com essa reflexão: “A principal limitação é que o Gaorp não tem poder de decisão”. Ele vai logo se explicando dizendo:



“Não tô questionando o poder do juiz, mas o Gaorp ele sugere, o juiz mesmo, depois de costuradas inúmeras alternativas, ele pode não aceitar aquilo no processo. Que a decisão é unilateral, é dele. [...] Muitas vezes a gente traçou uma alternativa que não foi aceita. Então acho que a principal (limitação) é não ter poder decisivo, tem poder sugestivo. A gente sugere algumas alternativas que podem ou não ser aceitas. (PAULO)”

Na experiência do Cejusc, o fato da mediação não ingressar no mérito também apareceu em posição de destaque. A fala da coordenadora do espaço mencionando que o mérito do processo não interessa, mas o conflito sim, motivo pelo qual eles mal folheiam os autos, é emblemática.

A falta de jurisdição do Cejusc também aparece como um problema na fala dos integrantes de movimentos populares de Porto Alegre. Segundo um deles: “O Judiciário, ele pode chegar lá e propor além daquelas, alterar as decisões que já estavam tomadas quando se chega ali. A limitação é política”. Ou seja, a opção de não ingressar no mérito do processo seria danosa aos ocupantes à medida que reproduz o direito dos proprietários e acaba em reintegração. O entrevistado continua insistindo:



Os responsáveis não vão com disposição de enfrentamento político dentro do Judiciário para questionar decisões anteriores, propor outras coisas. O Judiciário tem um posicionamento que vem de uma mentalidade, um posicionamento político, já que o Judiciário pode alterar as decisões que já foram dadas. É política a limitação, tendo em vista que os responsáveis pelo Cejusc não têm uma postura de contrariar decisões anteriormente dadas e propor outras coisas. (RUI)

Segundo ele, as principais limitações da experiência seriam de ordem política, decorrentes da resistência dos integrantes do grupo a enfrentar soluções alternativas ao cumprimento da desocupação.

Ainda sobre o Cejusc, avaliação parecida sobre a natureza administrativa do grupo e a subordinação ao juízo da causa aparece na fala de representante da sociedade civil. Segundo ele: “Nossa crítica é que a mediação vem sendo muito limitada pelo juízo que manda o processo para a mediação, porque na nossa visão quem faz a mediação fica preso à letra fria da legalidade”. Um exemplo citado pelo advogado para confirmar essa leitura ocorreu no início de sessão de mediação em que o juiz foi logo disparando: “Olha gente, nós estamos reunidos aqui, mas já existe coisa julgada, então só estamos aqui para saber quando vocês vão sair pacificamente”. Na análise do entrevistado, essa postura do magistrado comprometeria toda a mediação, “como se coisa julgada não pudesse ser objeto de revisão, só na cabeça do juiz”.

Esse debate se deu de outra forma em relação à Mesa de Diálogo, visto que o espaço foi criado no âmbito do Executivo e por isso tem desenho institucional diverso das experiências gaúcha e paulista. A crítica à falta de jurisdição que aparece nas demais se deu em relação à não participação de integrante do Judiciário. Ou seja, a completa ausência desse poder nas sessões de mediação teria, por si só, potencial de comprometer os trabalhos e a reflexão sobre alternativas habitacionais aos moradores. É o que aparece na fala da promotora entrevistada a respeito da Mesa:



Eu via como limitação a necessidade da presença de alguém maior do Judiciário participando. Faltou Judiciário. Porque existe uma preocupação, eu preciso garantir minha imparcialidade, eu preciso estar neutro, uma suposta neutralidade. O Judiciário vem com esse discurso, ele é juiz, não posso estar contaminado por essa esfera de conflito dessa forma aqui. (ANA)

A participação de representante do Judiciário é prevista na Mesa. No entanto, segundo os entrevistados, não era frequente o acompanhamento das sessões por algum magistrado.

A propósito da mesma experiência, a principal limitação apontada por integrante de movimento social foi no sentido de a Mesa de Diálogo apresentar uma tomada de lado aos interesses do Estado, nem sempre os mesmos da população ocupante:



Não questionar a decisão judicial e a propriedade privada. Ela tem lado, a Mesa tem lado. Porque o Estado tem lado, o Estado não é um ente neutro. (RITA)

Com exceção dos dois juízes ouvidos nas entrevistas, a maioria dos integrantes das experiências mencionou como limitação o não questionamento da decisão judicial. A natureza administrativa é defendida pelos magistrados como um dos traços fundamentais para o sucesso do Gaorp e Cejusc, tendo em vista que os juízes da causa resistiriam ao envio do caso à mediação caso não se respeitasse a independência funcional e o princípio do juiz natural. Inobstante, à medida que questões sensíveis ao processo como a função social da propriedade não são objeto de discussão nas instâncias de mediação corre-se o risco de amortizar o conflito, simplesmente, sem tratar das causas estruturais que faz e farão que novos conflitos despontem.

## **DISPONIBILIDADE DE ALTERNATIVAS DE MORADIA**

Há quem aponte que a principal limitação da mediação não é da esfera de competência da estrutura em si, mas diz respeito ao universo de possibilidades alternativas à realocação, o qual seria escasso. Esses entrevistados apontam que, apesar da boa vontade do grupo, há casos em que não é possível chegar a uma solução alternativa ao cumprimento da liminar.

O representante da Polícia Militar no Gaorp coloca o problema nesses termos, dizendo: “Não por falta de vontade do grupo, por encontrar obstáculos na própria lei. (...) Agora, o grupo não tem o poder de falar ‘eles vão entrar agora’. Porque a lei não permite. Acho que é razoável, não por vontade do grupo, mas por limitações legais”.

Também nesse sentido, o representante do Judiciário na mediação paulista declara:



A principal limitação do grupo é a situação aflitiva em si e a escassez de alternativas e soluções para casos já tão graves assim. A gravidade a que se permite que os casos atinjam antes de chegar ao grupo, inviabiliza soluções mais tradicionais, que estão ao alcance. Então é a gravidade intrínseca, acho que é o grande entrave. Trocando isso em miúdos, é possível a gente imaginar que exista a boa vontade de todos os integrantes do grupo, os ocupantes, os proprietários, e ainda assim não se encontre solução em uma ocupação consolidada. Não tem uma solução ali intermediária, ocupação menor já fica mais viável, a gente tem alguns espaços de trânsito. Uma ocupação multitudinária como Vila Soma, por exemplo, é 8 ou 80, não tem uma gradação. (RAUL)

Vale mencionar desde logo que aquilo que para alguns dos entrevistados figura como exemplo de limitação no direito, para outros aparece como dificuldade da instância de mediação pressionar os integrantes e cavar uma solução alternativa. Portanto, aparece na sequência na qualidade de limitação do comportamento dos sujeitos.

## LIMITAÇÃO NO DESENHO INSTITUCIONAL

Outras limitações que apareceram nas entrevistas e merecem ser discutidas dizem respeito ao desenho institucional das experiências mapeadas. Um componente comum aos três casos estudados é a não previsão expressa da participação dos ocupantes e de integrantes de movimentos sociais. Nenhum dos casos estudados contempla o direito a assento e fala dos moradores nas instâncias de mediação.

Representante da Defensoria Pública no Cejusc destaca: “As limitações, e essa é uma luta da Defensoria, nós estamos sugerindo há bastante tempo que seja oferecida uma cadeira dentro do comitê para os movimentos sociais”.

Além desse componente da participação formal dos envolvidos, oportuno pontuar que as três experiências realizam sessões em horário comercial, normalmente naqueles locais onde a coordenação da instância está baseada, nos Tribunais de Justiça para Cejusc e Gaorp, na Cidade Administrativa, para a Mesa de Minas Gerais. Esse formato dificulta a participação efetiva das comunidades e inibe ainda mais o acesso dos ocupantes que trabalham e precisam se deslocar até lugares afastados para acompanhar as sessões. Interessante refletir, por tratar-se de conflito sobre território, se as sessões acontecessem próximo das ocupações, para aproximar os sujeitos distantes na mesma lógica que a inspeção judicial prevê aos magistrados.

Outro aspecto que aparece é o formalismo das sessões de mediação, tanto no Gaorp quanto no Cejusc. Representante da Defensoria no segundo grupo pontua: “Eu acho também que nas próprias audiências uma alteração um pouco do espaço físico seria benéfica para o projeto”.

O promotor paulista também defende a informalidade nas sessões e grupos:



Um pouco menos formal, a condução dos trabalhos, sabe. Um pouquinho menos formal. Eu sei que é Poder Judiciário, essa formalidade é íncita, mas eu acho que dado o escopo poderia ser um pouco menos formal, menos burocrático. Ser mais um debate. Eu acho que as coisas acabam sendo muito estanques. Assim: fala você, agora fala você, e segue essa ordem, e se você levantar a mão “Ah não, temos que seguir a ordem”. Entendeu? Acho que isso poderia mudar. (RAUL)

Conforme anteriormente exposto em seção dedicada ao estudo dos desenhos institucionais de cada experiência, observou-se que principalmente aquelas vinculadas ao sistema de justiça possuem alto grau de formalidade. Perguntados sobre as sessões, os entrevistados associados aos sujeitos coletivos de direitos mencionaram que depois de participarem percebiam a dificuldade de enviar casos ao Cejusc e ao Gaorp.

## MEDIAÇÃO INEFICAZ E O DESPEJO VIOLENTO DA LANCEIROS NEGROS

A Ocupação Lanceiros Negros, caso emblemático que passou por mediações do Cejusc, sofreu violenta reintegração de posse no dia 14 de junho de 2017. O prédio público localizado no centro de Porto Alegre e até então abandonado há mais de 10 anos foi ocupado em novembro de 2015.

O cumprimento da medida judicial ocorreu no período noturno, violando as determinações legais de que reintegrações de posse ocorram durante o dia.<sup>24</sup> Não foi oferecida nenhuma forma de auxílio às crianças e aos idosos da ocupação. Foram postos junto dos demais moradores na rua e frio daquela noite na capital gaúcha. Quando entrevistado, o procurador de Porto Alegre afirmou que a escolha do horário se deu devido a uma preocupação com o movimento de trânsito do local.<sup>25</sup>

Durante a reintegração, o deputado estadual Jeferson Fernandes, presidente da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa, foi temporariamente algemado e preso em um camburão, enquanto tentava, no exercício de seu mandato, buscar uma mediação ao conflito.

Em nota, o governo estadual enfatiza o fato de por dois anos terem sido realiza-

das mediações com os ocupantes, além de serem apresentadas propostas alternativas de habitação pelo governo, que foram negadas pela ocupação.<sup>26</sup>

Em nota, o chefe da Casa Civil do governo do Rio Grande do Sul acusa as famílias de “exclusivo interesse ideológico e político” por não aceitarem as alternativas apresentadas pelo poder público. Continua criminalizando os movimentos populares ao dizer “a pretexto de defender causas sociais, agem para angariar dividendos políticos e midiáticos”.

Os movimentos, por sua vez, responderam em nota afirmando que o governo nunca apresentou alternativas habitacionais aos ocupantes, ofertando apenas caminhões para o transporte dos bens. Apesar da alegação de que uma mediação tenha sido tentada, evidenciava-se o tratamento dado aos integrantes de movimentos sociais, que mal eram ouvidos no decorrer das sessões, segundo já discutido.

Após o cumprimento da reintegração, parte dos ocupantes foi acolhida pela Ocupação Mulheres Mirabal, também no centro histórico de Porto Alegre, enquanto outros se dirigiram ao Vida Centro Humanístico, local inapropriado, sem cozinha ou chuveiros.<sup>27</sup>

24 Conforme salientado pelos movimentos sociais, essa ação violou as Resoluções 1 e 2 de 2016 emitidas pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH-RS).

25 **Prédio desocupado pelo governo amanhece cercado pela polícia em Porto Alegre.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/jornal-do-almoco/videos/t/edicoes/v/predio-desocupado-pelo-governo-amanhece-cercado-pela-policia-em-porto-alegre/5941960/>>. Acesso em 14.jul.2017.

26 **Justiça executa reintegração de posse de imóvel do Estado.** Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/260303/justica-executa-reintegracao-de-posse-de-imovel-do-estado>>. Acesso em 18.jul.2017.

27 Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2017/06/levadas-para-ginasio-sem-estrutura-familias->

A decisão que emitiu a ordem de reintegração de posse, da 19ª Vara Cível, apontou que o problema enfrentado pelas famílias da Lanceiros Negros é o mesmo de outras famílias que “padecem das mesmas carências e aguardam concretização de seus anseios mediante polícias públicas que atendam igualmente a todos”.

Atualmente o prédio se encontra sob vigilância de policiais do mesmo Batalhão Militar responsável pela reintegração. Não existem previsões para sua reforma ou para utilização pelo poder público. Já em dezembro de 2016, quando entrevistado, liderança da Lanceiros Negros afirmou:



Eles queriam, eles falaram que iam botar algum órgão ali, algum órgão estadual ia ficar ali, só que a gente tinha depoimentos de mais de uma secretaria dizendo que não tem como estar usando o prédio, e o prédio realmente precisa de reforma. (BIA)

O despejo violento da Ocupação Lanceiros Negros escancara a debilidade dos processos de mediação: o não enfrentamento da função social e o escasso diálogo com movimentos sociais em defesa de um imóvel que permanecerá abandonado, enquanto as famílias en-

tão residentes no prédio retornam para a situação de falta de moradia.

Interessante apontar que segundo relato de advogado popular que acompanhava o cumprimento da ordem, ao se tentar falar com os brigadianos, um deles afirmou que a justiça que faz trapalhada, eles estavam cumprindo seu trabalho.<sup>28</sup> A percepção da responsabilidade do Judiciário volta a aparecer, assim como a fragilidade do formato da mediação quando o Ministério Público cobra a criação de protocolo para reintegração de posse no Rio Grande do Sul.<sup>29</sup>

-da-lanceiros-negros-terao-de-sair-ainda-hoje-9816957.html>. Acesso em 15.jul.2017.

28 Eichmann, a Brigada Militar, o Judiciário e o Estado de Exceção. Disponível em: <<http://estadodedireito.com.br/eichmann-brigada-militar-o-judiciario-e-o-estado-de-excecao/>>. Acesso em 18.jul.2017.

29 MP cobra criação de protocolo para reintegração de posse no RS. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs-noticias/noticia/2017/06/mp-cobra-criacao-de-protocolo-para-reintegracao-de-posse-no-rs-9817065.html>>. Acesso em 18.jul.2017.

Aquilo que aparece em algumas falas transcritas caracterizando limitação estrutural é visto sob outra ótica para os integrantes da sociedade civil e dos movimentos entrevistados. Segundo eles, o fracasso em se chegar a soluções alternativas seria explicado pelo baixo comprometimento dos integrantes da mediação representando o Estado: seja na falta de articulação entre eles ou na resistência de alguns sujeitos em particular. Com essa nota passamos a uma discussão sobre atores singulares que se destacam, positiva ou negativamente, nas mediações.

Parte da explicação para as soluções encontradas ou para a falta delas reside na boa vontade de atores e atrizes individuais, mais ou menos comprometidos com a resolução do caso. A postura da prefeitura do município de Sumaré, por exemplo, foi um dos principais entraves para o trabalho do Gaorp no caso, tanto assim que com a mudança na gestão no início de 2017 já se vislumbraram novas possibilidades de negociação.

Sobre o comportamento dos municípios, a defensora pública gaúcha alerta para a falta de proposições por parte do município:



Eu acredito que também ali dentro, na construção das soluções, seria muito importante que o município viesse munido de propostas mais consistentes pra resolução do problema. (DIANA)

Tal percepção é aprofundada quando integrante de movimento social revela que por vezes o poder público, através de seus representantes, busca anular qualquer possibilidade de se chegar a um acordo:



Quem poderia nos ajudar, tipo, bom, tem a secretária principal do Demhab, ela é uma pessoa que poderia estar pensando no que fazer e como fazer, e foi totalmente refratária à situação. Os representantes do Estado nem se fala, eles são pagos pra dizer “saiam logo, vocês são um problemão pra mim, não quero ver vocês mais”, mas tem uma forma de não nos ver mais, é resolvendo o problema, enquanto não resolver a coisa vai ficando assim. (BIA)

Um exemplo que confirma essa leitura de reticência dos representantes do poder público em ofertar soluções efetivas à falta de moradia é a postura de priorizar a desocupação da área, sem ofertar alternativas. Abaixo o excerto de fala de juiz integrante de uma das experiências mapeadas:



O que não quer dizer que muitas vezes a melhor política pública para aquele caso concreto não seja o cumprimento imediato da ordem. Muitas vezes o cumprimento imediato da ordem é a melhor política pública em resguardo, inclusive, dos invasores daquele caso concreto. Inclusive essa é uma hipótese que se apresenta muitas vezes. (RAUL)

É evidente que o papel do magistrado na condução da mediação tem peso distinto daquele do policial militar, por exemplo, já que as alternativas ao alcance do primeiro e os instrumentos para pressionar um acordo não seriam os mesmos daqueles do segundo.

Por isso compreendemos a declaração de integrante da polícia ao dizer:



Então o que a gente pode fazer para ajudar essas pessoas, para que elas tenham uma... vão ter que sair porque a lei determina, mas o que a gente pode fazer para que consigam buscar uma outra alternativa. Então acho que isso é respeito aos direitos deles. Acho que a essência do grupo é isso. Mesmo que a PM quisesse isso a gente não tem força. Você tem como até questionar, não, você não tem como fazer isso, não, você pode melhorar, prefeitura, não, eu consigo isso, não dá pra conseguir mais alguma coisa. (PAULO)

Como os casos levados à mediação frequentemente já foram objeto de liminar concedendo a reintegração de posse, a palavra final é dos juízes, daí a necessidade de se contar com o compromisso deles.

A respeito do caso da Vila Soma, o integrante do Ministério Público narra de que forma a resistência do juiz da causa repercutiu na pouca possibilidade de o grupo pactuar soluções alternativas ao despejo:



Tinha uma má vontade do juiz da causa, evidente má vontade do juiz da causa. E tinha também uma mobilização na sociedade local contra a ocupação. Então assim, era uma série de fatores contra a permanência das pessoas naquela área, quando haveria condições, jurídicas e fáticas, para a solução daquela ocupação. Mas justamente essas resistências, e a resistência da prefeitura, a prefeita na época, isso tem declaração se você procurar no jornal ela dava declaração de que era totalmente contra, que as pessoas tinham que sair e que ela não tinha nada a ver com isso. Então era um clima muito difícil, porque era uma série de atores importantes que se manifestaram contra. Que participaram das sessões. Porque precisava declarar de interesse social a área, não declaravam. Não tinha uma interlocução nem na Câmara de Vereadores para fazer alguma pressão. Então chegou um ponto que juridicamente a gente ficou sem saída. Até porque existia uma ordem de reintegração de posse transitada em julgado. Então foi muito difícil e eu sei que o desfecho no Gaorp esse sim foi negativo porque não se chegou a solução nenhuma. Nenhuma. Então o juiz do Gaorp devolveu para o juiz da causa e teve seu seguimento na comarca. (ALINE)

Segundo avalia, a combinação de uma série de fatores contrários à permanência dos ocupantes na área teria dificultado os trabalhos do grupo no caso da Vila Soma. A resistência da prefeitura a negociar no âmbito do Gaorp se confirma com o não comparecimento do município a partir da segunda reunião. A relutância do juiz da causa em aceitar a mediação também pode ser observada quando na terceira sessão discordou da proposta do grupo, determinando a remessa do processo à vara de origem, a intimação dos ocupantes para a desocupação voluntária.

A dificuldade de aplicar instrumentos urbanísticos que controlam o preço da terra e cobram a aplicação da função social da propriedade também apareceu como um problema de ordem comportamental. O defensor entrevistado a respeito da mediação paulista destacou que muitas vezes os municípios ignoram órgãos estaduais com quem eles deveriam se articular para realizar regularização fundiária.

A respeito da experiência mineira, o coordenador entrevistado realizou uma interessante crítica à legislação urbanística. Para ele, o Estatuto da Cidade não conseguiu se estabelecer como uma legislação em prol da população mais pobre, quando uma grande parte do empresariado interessado na especulação imobiliária se apropriou de todos os instrumentos que facilitariam a especulação, como a operação urbana consorciada, instrumento utilizado como exemplo para abordar essa forma de aplicação do estatuto:



Águas Espriadas, na época do Maluf em SP. Gerou uma quantidade de dinheiro, de riqueza. Eles se apropriaram pela mais valia da terra. A terra de repente começou a valer um absurdo. Quem se apropriou? As pessoas mesmo que precisavam não se beneficiaram... (GILSON)

Para ele, são poucos os instrumentos do estatuto que de fato contribuem para a construção de um amplo direito à cidade, resultando em uma redução dos preços de terras, por exemplo. Cita o exemplo da área de interesse social (AEIS) em Belo Horizonte, que levou anos para ser implantada no município e, de certa forma, contribuiu para a contenção do preço da área abrangida.

Avaliamos que esse tipo de limitação melhor se enquadra na ordem comportamental tendo em vista que o Brasil conta com legislação urbanística avançada, porém, nota-se uma dificuldade na aplicação efetiva dos instrumentos previstos. O baixo comprometimento dos municípios em torno da matéria aparece como uma das causas para a multiplicação de ocupações urbanas e, por conseguinte, para a emergência de conflitos territoriais.

É bem verdade que o problema às vezes não é falta de vontade da administração municipal, mas falta de recursos ou má gestão dos ativos financeiros. A promotora gaúcha explica como a participação do município na mediação nem sempre consegue oferecer alternativas habitacionais aos moradores de ocupações irregulares:



De modo geral, o município sempre vai ter esse problema. Tanto que a gente chegou a pensar em propor pro município, por exemplo, fazer uma anistia em determinados momentos, “olha, quem tá, fica”. Porque como a gente tá vendo que o município não vai ter dinheiro pra resolver, não adianta ele tirar essas pessoas de lá, porque ele não tem o que fazer com a área, ele não tem dinheiro pra fazer novos projetos de habitação popular. (SARA)

Independentemente do conteúdo das propostas, nota-se que a interação entre os atores e o debate sobre formas alternativas de solucionar o conflito é um potencial ganho dos espaços de mediação. Ou seja, é possível que o procurador do município não proponha, nem a Secre-

taria de Habitação, mas se outro integrante vislumbrar uma possibilidade – como a anistia proposta pelo promotor no trecho transcrito – então quem sabe o coletivo avance no caminho de soluções habitacionais.

Outra situação que pode ser salientada foi mencionada a propósito da experiência mineira. O relato é da promotora que participou do grupo e diz respeito à ocupação Nelson Mandela, levada à Mesa de Diálogo. A narrativa mostra o baixo comprometimento de alguns dos integrantes comparativamente a outros, que pressionaram a Mesa a encontrar soluções para evitar violações de direitos humanos que viriam a recair sobre a Polícia Militar:



Um coronel, sensível ao assunto, na época era major, se não é ele não tinha acontecido. Ele chamou, convidou todo mundo e falou: “Eu queria saber pra onde eu levo essas famílias, são 56, tem gestante, tem deficiente, tem idoso, tem crianças, pra onde que eu levo?”

E aí um gestor, indivíduo da prefeitura, administrador que é... caráter decisivo a fala dele, falou assim: “O mandado pede pro sr. levar pra algum lugar? Que eu saiba a justiça tá mandando desocupar. Não é problema nosso pra onde você vai levar. Nem meu, nem seu. O mandado se resume a dizer isso”.

Nós levantamos: “Se isso não é problema do senhor, que é o gestor do município, de quem será o problema?” E aí ficou de acontecer no dia seguinte, sabe. E aí veio a Mesa, veio essa possibilidade, perspectivas foram se abrindo. Surgiu até primeiro por conta disso aí. Nós fomos ao governo, e tentando esse diálogo, aí foi surgindo a necessidade da Mesa. Não, polícia, senta polícia, senta prefeitura, senta quem vai cumprir que é o Estado. Qual é o Estado, a estrutura que a gente vai mandar essas pessoas? Porque nunca teve preocupação quanto a isso. (ANA)

A narrativa é interessante à medida que revela que parte do problema da mediação está no âmbito individual, dos representantes das instituições públicas que integram o espaço e posicionam-se de forma atomizada. Da mesma forma que o gestor municipal concorreu para o fracasso da mediação, o sucesso se deu graças ao coronel. Vale reprimir que a fala desse representante da polícia não necessariamente materializa o posicionamento de toda a corporação a respeito do tema de conflitos fundiários, trata-se de postura individual.

Esse tipo de variável é de difícil controle. É mais complexo garantir que indivíduos comprometidos com um desfecho alinhado aos direitos fundamentais ingressem nos quadros da administração pública e participem das referidas instâncias de mediação do que tentar desenhar um formato institucional que dê conta do enfrentamento de questões sensíveis como a função social da propriedade.

Mas a própria existência dos espaços de mediação e a possibilidade de interação dos diferentes sujeitos implicados é um primeiro passo que permite escancarar posturas autoritárias

e desgarradas do que se espera de instituições incumbidas de apaziguar os conflitos. Tanto assim que a promotora citada continua elogiando o espaço de mediação e dizendo:



Eu sei que foi a Mesa de Diálogo que salvou a Nelson Mandela. Entrou a Cohab. Até onde acompanhei, eles tinham ido pra um aluguel social e pra alguns apartamentos da Cohab, para que eles tivessem um reassentamento mais com calma. (ANA)

A pesquisa desenvolvida não permite generalidades sobre as instâncias de mediação, considerando que parte dos êxitos e fracassos pode ser atribuída a comportamentos personalistas. Além dos casos descritos, necessário reconhecer o limite do desenho da pesquisa, e aquilo que ainda falta mapear (rural, experiências individuais, diferenças graças a especificidades do caso mediado, legado...)

## DESCONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA: META FUNDAMENTAL PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS PELA POSSE DA TERRA RURAL

Por Fernando Prioste

Os conflitos coletivos pela posse da terra rural estão incrustados na história brasileira. Compreender a Revolta de Canudos, a Guerra do Contestado, o Quilombo de Palmares, o Levante dos Tupinambás, a Guerrilha de Porecatu, a Guerra dos Manaus, a Revolta das Carrancas, a Cabanagem e a Balaiada, entre outras tantas revoltas populares que estiveram relacionadas com a questão da terra, é fundamental para agir hoje, principalmente naquelas situações que envolvem movimentos sociais organizados.

Há motivos para que a história brasileira esteja permeada por conflitos coletivos pela posse da terra rural, pois, da Lei de Sesmarias à Medida Provisória 759/2017, o Estado tem atuado em favor de interesses privados que buscam viabilizar e garantir alta concentração fundiária, salvo algumas exceções, frutos justamente da dinâmica de sublevações populares à expropriação da terra. Não é sem motivos o que o último censo agropecuário divulgado pelo IBGE apontou: 1% dos proprietários de terra detém 49% das terras agricultáveis

---

no Brasil<sup>30</sup>. Assim, qualquer abordagem que se dê para o tratamento de conflitos coletivos pela posse da terra rural deve ter como marco fundamental o fato histórico de que o Estado brasileiro atuou, e ainda atua, de forma a viabilizar um cenário de alta concentração fundiária, privilegiando poucos em detrimento de muitos, atuando de forma a violar flagrantemente os direitos humanos.

Assim, a abordagem relativa aos conflitos fundiários rurais deve partir do pressuposto de que suas origens no Brasil estão relacionadas com a concentração fundiária e as consequentes violações de direitos humanos daí derivadas. Logo, o tratamento da situação de conflito coletivo pela posse da terra rural deve perseguir a necessidade de realizar a desconcentração fundiária. Sem tratar dessa questão de fundo não haverá possibilidade de realizar uma composição pacífica e duradoura dos conflitos fundiários rurais. Negar essa perspectiva no trato dos conflitos é reafirmar a situação de concentração fundiária extrema, que relega grande parte da população rural a situações de extrema miséria.

Nesse sentido, é fundamental que o tratamento dos conflitos fundiários esteja respaldado por um marco normativo consistente, naquilo que diz respeito ao enfrentamento da concentração fundiária. Mais que isso, é necessário que o Estado esteja disposto a efetivamente implementar tais comandos normativos. Realizar a fiscalização da função social da terra, demarcar terras indígenas, titular territórios quilom-

bolos e criar unidades de conservação de uso sustentáveis são as medidas com grande potencial para equacionar conflitos coletivos pela posse da terra rural.

Mas, como é notório, aqueles que concentram terras atuam de forma a impedir o reconhecimento de novos direitos à terra, buscam desconstituir direitos reconhecidos e tentam evitar, com notável sucesso, as ações de Estado que buscam a desconcentração fundiária. Diante desse panorama, é fundamental construir políticas públicas de mediação de conflito que tenham como objetivo primário ações de desconcentração fundiária, mas que ao mesmo tempo possam buscar construir medidas que mitiguem ao máximo a violação de direitos humanos decorrente da falta de acesso à terra a quem tem direito.

Assim, é fundamental que os instrumentos de mediação possam ter em conta que os conflitos coletivos pela posse da terra rural não são conflitos interindividuais de cunho patrimonial. O tratamento dos conflitos nessa perspectiva privatista e individualista sempre beneficiará quem detém poder econômico e político, em detrimento de uma coletividade cujos direitos básicos não são respeitados.

Também é fundamental ter em conta a necessidade de participação ativa dos sujeitos coletivos, em especial de movimentos sociais, na busca pela composição dos conflitos. Negar lugar e palavra a tais sujeitos, sob qualquer pretexto, é negar a participa-

---

30 IBGE. **Censo Agropecuário: 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecabge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=749>>. Acesso em 29.jun.2017.

ção democrática dos sujeitos na construção das soluções. No mesmo sentido, é essencial que os instrumentos de mediação tenham baixo grau de formalidade, de modo a permitir a participação isonômica de todos, bem como a busca de soluções mais rápidas para os conflitos.

É essencial que as pessoas que compõem as estruturas de Estado tenham densa formação no tema, sejam agentes policiais, promotores, juízes de direito, advogados e qualquer outro servidor ou servidora que tenha qualquer papel nessas situações. A formação deve ter em conta o princípio da educação emancipadora e não dogmática, prever estudos sobre a história da concentração fundiária no Brasil e sobre direitos humanos.

Também é fundamental no trato dos conflitos coletivos pela posse da terra rural desenvolver atividades que busquem, nos vários planos, a responsabilização de agentes públicos e privados que violem direitos humanos. A ausência de investigação e responsabilização é uma das causas da recorrente ação violenta contra indivíduos e movimentos sociais ligados à questão agrária. E não se trata aqui apenas da persecução penal, mas da busca da construção oficial, pelo Estado brasileiro, de narrativas que privilegiem o ponto de vista da parte que quase nunca na história teve a oportunidade de narrar os conflitos.

Por fim, fundamenta consignar que apenas a criação de estruturas destinadas a mediar conflitos coletivos pela posse da terra rural não contribui com a solução deles. Em diversas situações, a criação de mecanismos como delegacias agrárias, varas agrárias e promo-

torias agrárias não tem o potencial de, por si só, equacionar a questão com vistas à garantia de não violação e realização de direitos humanos. Tais estruturas, quando comandadas por pessoas que não compreendem que a origem dos conflitos fundiários rurais está na má distribuição de terras, e não na ação dos movimentos sociais, acabam por agravar o quadro de conflituosidade.

Não há, no trato dos conflitos coletivos pela posse da terra rural, posição de imparcialidade. O contexto exige de todos os envolvidos que se posicionem frente à situação de extrema concentração fundiária. Contudo, não se trata de postura que despreze as pretensões de quem, legítima ou ilegitimamente, concentra terras. Mas de tratar tal fato à luz do que dispõe a Constituição Federal, de modo a buscar construir uma sociedade livre, justa e solidária.

## CONSENSO: EXISTÊNCIA DO ESPAÇO

Embora não haja consenso em torno do melhor desenho institucional para uma instância de mediação, todos os entrevistados ouvidos na pesquisa, independentemente de qual experiência tenham integrado, responderam que acham estratégico defender uma política pública de mediação.

A responsabilidade partilhada entre os entes é um dos pontos que aproxima as experiências e falas dos entrevistados quando questionados sobre os pontos positivos da mediação. Os representantes da Polícia Militar, frequentemente culpados pelo desfecho do conflito fundiário, especialmente em caso de confronto, passam a partilhar a responsabilidade com os juízes, de quem as decisões de cumprimento da ordem costumam emanar.

O representante da Polícia Militar no Gaorp que mencionou a gênese do grupo nas reuniões preparatórias, antes conduzidas pela corporação:



A gente não tinha força, ter esse alcance, por mais que a polícia, por meio nosso, da SESP, que também participa do Gaorp, a gente já conseguiu várias reuniões. Porque às vezes o promotor, o juiz deixa de fazer alguma coisa por falta de conhecimento, ele não sabe como a polícia age. Uma vez um juiz falou pra mim “eu não sabia que vocês tinham tanto cuidado, achei que desse a ordem e vocês já..” Como que eu vou chegar lá sem saber nada, até o dimensionamento do nosso planejamento vai depender do que tem lá. Porque não tem esse link, esse diálogo, e agora pelo menos o que tá transparecendo, e o Gaorp foi essa via que propiciou isso, tá tendo esse diálogo, a gente tá conversando com o MP, a DP, o PJ, hoje eu já conheço muitos dos sujeitos da secretaria de habitação, se quero saber algo, ligo lá. A Casa Civil do governo tá acompanhando. E eles, como são do PE enxergam esse sistema. Eles acessam o sistema, veem uma reintegração com risco alto e entram em contato, a Defesa Civil do estado também participa. E pra eu ter esse alcance, a gente não consegue, a gente manda convite, o juiz intima. Então usar a força do PJ ajuda a gente nessa reintegração. (PAULO)

A reputação do Judiciário operaria, nesse caso, em benefício da instância de mediação, haja vista sua maior chance de garantir a participação dos envolvidos – sejam eles da Administração Pública ou agentes privados. A oportunidade de socializar os procedimentos de cada ente, aqui em particular o protocolo da Polícia Militar, também aparece como vantagem das instâncias criadas.

Outro ponto da fala transcrita que revela um ganho das experiências mapeadas é o contato pessoal entre os sujeitos envolvidos em torno da política de moradia. O ideal seria participarem os responsáveis pelo assunto de todas as três instâncias de poder, além de órgãos relevantes, como por exemplo a Defesa Civil. A interação no âmbito do grupo entre polícia, Ministério Público e Defensoria Pública, representados por seus centros especializados, repercute para fora dos casos levados às sessões. Tanto

assim que quando da realização da entrevista com Paulo, ele mencionou convite para participar de atividade formativa no Ministério Público, vindo de colega com assento no Gaorp.

No caso mineiro, esse tipo de contato direto criado por ocasião das reuniões da Mesa também aparece. Estabelecido um relacionamento entre os sujeitos, as novas relações evitariam que o conflito fosse abordado de forma arbitrária. Como exemplo, integrante de movimento social destaca a acessibilidade do representante da força policial em relação às lideranças comunitárias que conheceu na Mesa de Diálogo: “Ele era acessível, respondia WhatsApp”.

## CENTRO DE GERENCIAMENTO DE CRISES DO PIAUÍ

Em junho de 2005, período que antecede todas as instâncias aqui narradas, inicia-se uma experiência inovadora no sentido da atuação da própria Polícia Militar para a mediação de conflitos fundiários. A experiência surgiu em grande medida graças ao esforço da tenente-coronel Julia Beatriz. A policial fez pós-graduação em Direitos Humanos e conheceu o Centro de Gerenciamento de Conflitos de Alagoas. A partir de então, e com o apoio de seu capitão, desenhou o formato da mediação no Piauí. Todas as transcrições abaixo foram extraídas de entrevista realizada com a tenente-coronel Julia.

A Coordenadoria de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos, vinculada à Polícia Militar do Piauí, foi criada através da Lei Ordinária nº 5.457 de 2005. Seu objetivo, conforme determinado no Art. 1º da referida lei, é:

promover debates e negociações com o intuito de prevenir, 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.

Tem como diretriz a promoção dos direitos humanos, proteção à cidadania, contribuindo para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais.

Conforme apontam os doze incisos presentes no Art. 2º da lei, o centro deverá realizar um amplo trabalho de fiscalização e promoção de cumprimento dos direitos humanos nos conflitos que receberem atuação da polícia. Também será de responsabilidade de tal coordenadoria a articulação de parcerias com outros entes (privados e públicos) para uma resolução pacífica e adequada do conflito.

Segundo a responsável pelo programa, não se trata de uma mediação (entendendo esse método como um caminho em que as partes devem chegar a uma resposta por si), mas de uma negociação, já que ao final dos procedimentos deverá ser apresentada uma resposta às partes envolvidas.

Os policiais da Coordenadoria, que recebem treinamento específico para trabalhar no centro, começam a atuar depois da expedição da ordem de despejo. A partir de então, a equipe se dirige até o local, desenvolvendo um trabalho de análise da ocupação, articulação com as demais autoridades competentes e diálogos com a comunidade, de modo que a ordem seja cumprida sem danos à população. Nesse sentido, a tenente-coronel Júlia opina sobre o momento em que ocorre a mediação no processo:

Por isso eu disse que [erra quem diz que] não existe mediação depois da ordem. Existe sim, dá pra você fazer um trabalho, se tiver pessoas dispostas a isso, lógico, para que isso aconteça depois da ordem expedida.

Ainda nesse sentido, ela ressalta que o cumprimento de uma ordem judicial é um longo processo, não devendo ser efetivado logo após sua emissão pelo magistrado:

O juiz muitas vezes “quer que a ordem dele seja cumprida”, acatar o pedido do advogado da parte, se pediu reintegração, ele tem que conceder a liminar, ele não pode dizer não. E a polícia vai resolver o problema. É que a gente nem sempre tem a solução, a gente vai bater na porta do poder público. Então o que o juiz quer

é a ordem dele cumprida. Se vai ser com saída do pessoal, com negociação do proprietário, pro juiz não interessa, ele quer ver a ordem dele cumprida. O pessoal acha que assim que expediu a ordem eu tenho que cumprir. Não é assim. Daqui pra frente é que vai se iniciar esse processo, quando é pedido a força policial. Talvez se todas as polícias tivessem uma prática como essa as coisas seriam diferentes.

Interessante observar a leitura de que a mediação se inicia após a saída do processo das mãos do juiz, quando da entrega da ordem para a Polícia Militar. Isso porque os magistrados normalmente estariam preocupados com o cumprimento da decisão, com a satisfação do pedido do autor da reintegração de posse. Já a polícia teria maior autonomia para negociar soluções outras, evitando a saída imediata das famílias.

De qualquer forma, enquanto realizar a mediação, o mencionado centro deverá manter o juízo responsável pela ordem informado sobre os andamentos da negociação (conforme descrito em seu Art. 3º).

Tamanha é a complexidade da atividade e a dificuldade de tratamento dos conflitos fundiários que a própria entrevistada apontou preferir fazer a mediação de uma rebelião de presídio a uma ordem de reintegração de posse.

Segundos os próprios relatos da entrevistada, muitas das ações de mediação lograram êxito, tendo em vista o tamanho reduzido do estado do Piauí, facilitando um contato direto da mediadora com as demais autoridades.

Júlia reconhece também que os processos de reivindicação são necessários para a conquista de direitos, e é dever da polícia a tutela dessa ação direta:

É aquela história. Não existe manutenção de direito sem luta. Ninguém vem te garantir direito tu sentadinho lá na cadeira... Pelo contrário, a polícia tem que garantir que o seu direito aconteça de uma forma legal...

E continua:

É preciso entender que a polícia não é para reprimir, é para garantir que aconteça, não é para que as manifestações acabem. É preciso garantir o direito à manifestação, se não como

o restante da população vai saber sobre a situação do bairro.

Por fim, a entrevistada aponta como limitação da experiência o fato de estar muito atrelada a sua pessoa, e que a baixa institucionalidade pode sujeitar o espaço a manobras políticas, comprometendo o centro. Mas se mostra esperançosa com a continuidade da experiência, considerando que a população já possui um conhecimento consolidado sobre a existência do núcleo. Além de torcer pela possibilidade de, a longo prazo, os acordos só saírem mediante diálogos com a Coordenadoria, deseja que essa experiência seja replicada em outros estados da federação.

Ainda que presentes nas críticas mencionadas, os espaços de mediação continuam vistos como a oportunidade para que autoridades responsáveis pela emissão das decisões consigam enxergar concretamente as pessoas que serão atingidas pela decisão, conforme notamos na fala de representante do Ministério Público mineiro:



Voz a quem não tem. Voz a quem não tem. Acesso, sabe? Poder dialogar cara a cara com promotor, com empreiteiro, com construtor, com secretário. Pera aí, eu existo, me escuta. Você tá me dando voz. Você tá me escutando, acho que aí foi um ganho. Ainda que desse tudo errado, só de abrir as portas e estar ocupando esse espaço, empoderando, promovendo, isso pra mim é fantástico. Foi feliz por esse sentido. Porque é nosso mesmo, eles estão gerindo. Tem que cair a ficha, eles não são donos. Nós não somos donos, né, somos servidores. Quanto mais poder você tem mais capacidade de servir você tem com ele, você tem que ter com ele. A gente não é dono, a gente gere pra alguém. E acho que isso tá faltando. E acho que quando o povo vai lá na tua frente, você diz “Pera aí”, eles existem, né. Vão fechar a rua, vão gritar de alguma forma se eu não escutar aqui dessa forma. Eu acho muito interessante, diz que onde movimento social é mais forte os avanços em relação à política de moradia são os melhores. Ai do povo se não gritar pra marcar terreno. Gritando já passam por cima, já é soterrado. (ANA)

É interessante enfatizar que ainda que os movimentos pontuem as limitações encontradas na Mesa e nos próprios sujeitos envolvidos, os movimentos encaram-na como um espaço fundamental para a elaboração de respostas ao conflito que, em regra, não são ofertadas pelo município (ainda que de competência originária deste).

Nota-se essa postura no trecho retirado de nota elaborada pelos movimentos e organizações da Ocupação Izidora:

Mesmo com a ausência da Prefeitura de Belo Horizonte e a atuação conservadora da juíza Luiza Divina de Paula Peixoto, a Reunião da Mesa de Negociação foi positiva. Primeiro, ficou estabelecida o cadastramento de todas as famílias moradoras das ocupações Rosa Leão, Esperança e Vitória dentro de 20 dias, cadastro esse que será feito por funcionários do governo de Minas Gerais. A Prefeitura de BH já deveria ter cadastrado o povo das ocupações, mas como ela não fez e o prefeito continua intransigente, o governo de Minas fará. Será feito também uma inspeção/vistoria nas áreas das ocupações com o objetivo de delimitar geograficamente onde estão as ocupações. Os representantes do governo federal defenderam que o cadastro e a inspeção seja acompanhada por técnicos de várias áreas, tais como advogados, arquitetos, topógrafos e em diálogo com as lideranças das ocupações e dos movimentos sociais que acompanham as mesmas. Foi marcada a próxima reunião para o dia 11 de março de 2014, às 9h, para continuidade do processo de negociação. Até lá, está definido que não haverá despejo das ocupações Vitória, Esperança, Vitória e William Rosa.<sup>31</sup>

A possibilidade dos ocupantes do imóvel participarem de conversas referentes ao conflito também é apontada, para muitos sujeitos entrevistados, como um dos grandes avanços da experiência do Cejusc. Anteriormente, conforme destacado por representante da Defensoria Pública, os ocupantes dos imóveis não tinham voz direta no processo judicial, eram apenas representados através de seus advogados, quando muito. Ainda era costumeira a concessão de liminar antes mesmo da apresentação de defesa dos ocupantes. É o que notamos no seguinte trecho de entrevista:



Mas uma oportunidade da pessoa sentar-se à mesa e ela falar o que ela quiser, eu acho que já tem que ser celebrado. Porque aí a gente já tá dando voz pras pessoas trazerem a sua problemática pra mesa e construírem junto uma solução. (DIANA)

Também representante dos moradores reconhece que, apesar das limitações das sessões, a tática continua sendo pedir a atuação do grupo nos casos de conflitos. O reconhecimento dos sujeitos coletivos de direito por essa instância de poder seria um dos ganhos após a criação do espaço:

31 Nota de esclarecimento sobre a mesa de negociação com as ocupações Rosa Leão, Esperança, Vitória (em Belo Horizonte) e William Rosa (em Contagem) (MG). Disponível em: <<https://pelamoradia.wordpress.com/2014/02/10/nota-de-esclarecimento-sobre-a-mesa-de-negociacao-com-as-ocupacoes-rosa-leao-esperanca-vitoria-em-belo-horizonte-e-william-rosa-em-contagem-mg/>>. Acesso em 10.mar.2017.



Nos casos que houve uma possibilidade de remeter o caso ao Gaorp, a gente vê que isso cria uma dinâmica na ocupação, entre as famílias, que é de percepção do seu papel ali, né. Da percepção de direito, de acesso à política... Acaba sendo diferente. Mesmo nos casos que saem há uma continuidade, ainda que mais dificultosa, de acompanhamento, de diálogos, de reuniões, de sessões. Quer dizer, aquela comunidade não some, ela continua existindo. (LIVIA)

Como já mencionado na seção sobre a participação dos ocupantes, alguns moradores disseram ter se sentido diminuídos nas sessões, questionando se seria o caso de permanecer. Outros disseram que se o objetivo do espaço é somente informar a data do despejo, preferem não participar. Entretanto, note-se que se as limitações já apresentadas fossem superadas, diminuindo a formalidade das instâncias e determinando o enfrentamento das matérias sensíveis, ingressando no mérito da possessória, então caminharíamos para perto de um modelo de política pública de mediação.

Entendemos que a aproximação e o diálogo entre os atores também oferecem uma janela de oportunidade para a formulação de novos conceitos, como o de direito à cidade. A fala abaixo transcrita de integrante de movimento social revela esse potencial transformador das experiências de mediação, hoje ainda em estado de latência:



Eu acho que seria importante esses espaços de fato ouvirem o que os ocupantes têm pra falar. A gente não quer só moradia, a gente tem um projeto de cidade e ele é bem diferente do que tá imposto agora pelas administrações municipais Brasil afora. E um espaço desses poderia ser uma ferramenta muito grande pra parar esse projeto neoliberal de como fazer a cidade, que é totalmente excludente. No nosso caso não cumpriram, e eu acho que na maioria dos casos não cumprem, eu acho que esses espaços estão conseguindo encontrar, por enquanto, mais abertura de ocupações de terrenos super periféricos e baratos, por exemplo. (BIA)

Assim, nota-se a importância de que outras experiências ofereçam essa abertura, de modo que os processos de mediação ofereçam uma inédita interlocução entre os sujeitos, facilitando novas compreensões sobre as problemáticas enfrentadas no processo.



# ***RECOMENDAÇÕES***

EM RELAÇÃO ÀS  
INSTÂNCIAS DE MEDIAÇÃO

# 5

## **NO QUE SE REFERE À COMPOSIÇÃO:**

- Previsão de participação dos ocupantes, movimentos sociais e sociedade civil no desenho da instância;
- Previsão expressa de assento aos moradores e movimentos sociais nas instâncias e possibilidade de fala – diretamente ou por intermédio de representantes;
- Participação obrigatória de representante do Poder Judiciário, principalmente quando o espaço for vinculado ao Poder Executivo;
- Fomento à organicidade dos representantes das instituições que possuem cadeira fixa nos espaços, de modo que se garanta um comprometimento contínuo desses sujeitos com o espaço;
- Seja garantida a presença da Polícia Militar nos espaços e a possibilidade de fala em todas as fases da mediação (não apenas para manifestar-se na eventualidade de reintegração de posse);

- Incentivar a participação de grupos de extensão de universidades, elaborando estudos de caso e fornecendo aportes ao conflito tratado nas sessões.

## **NO QUE SE REFERE AO RITO:**

- Compatibilização do espaço-tempo, horários e comunicação prévia das sessões, permitindo a participação dos moradores;
- Sessões e grupos com procedimentos menos formais e custosos;
- Expedição de ofícios aos órgãos competentes para que compareçam à sessão munidos de informações sobre a disputa pela terra urbana, esclarecendo: qual a situação tributária da área; se há dívida entre o proprietário e a prefeitura, o Estado ou a União; se existem projetos habitacionais para a região, entre outros pontos relevantes;
- Criação de canais para compartilhar os resultados das sessões e do funcionamen-

to da instância com seus participantes, abrindo a possibilidade de adequação do espaço à medida que práticas indesejadas sejam identificadas;

- Autorização do envio de caso à mediação em todas as fases processuais: seja versando sobre uma ocupação ainda não judicializada, até aquela com reintegração de posse eminente, em primeiro grau ou em sede de recurso.

## NO QUE SE REFERE AOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO:

- Instrumento que cria a instância mencionando expressamente o objetivo de encontrar soluções alternativas ao conflito, em que o despejo/deslocamento é a *ultima ratio* e as tratativas privilegiarão desfecho que garanta o direito material reivindicado;
- Fixação de diretrizes que prevejam o enfrentamento da função social da propriedade e da regularidade fiscal e jurídica do imóvel pela mediação, o ingresso no mérito do processo e a compreensão da dimensão de política pública da possessória;
- Abertura de jurisdição para deliberação do coletivo, incorporando valores culturais e promovendo um diálogo jurisdicional, sem afrontar a autonomia dos juízes, mas conferindo maior densidade a ela mediante a efetivação do princípio da soberania popular.

- Que o desenho dos procedimentos a serem adotados pelo espaço e seus resultados não gerem a flexibilização de garantias e de princípios constitucionalmente previstos (como o direito a usucapir um imóvel ou o princípio da função social da propriedade), que poderiam ser reconhecidos em favor dos ocupantes pela via judicial;
- Que os acordos firmados no âmbito da instância sejam respeitados e implementados pelos juízes da causa, e que no curso da mediação não sejam expedidos atos judiciais em desfavor dos ocupantes.

## AO PODER EXECUTIVO:

Recomendação a todos os entes:

- Devida interação entre os órgãos dos três âmbitos federativos, de modo que ofereçam propostas conjuntas relacionadas à regularização fundiária e garantam a aplicação de instrumentos de permanência e segurança da posse das famílias de baixa renda;
- Orientem seus órgãos e representantes a atender as situações de litígios em imóveis públicos através dos programas habitacionais e de regularização fundiária, evitando a judicialização;
- Comprometam-se com as instâncias de mediação criadas, participando ativamente e reconhecendo que o Estado tem o dever constitucionalmente assegurado de proporcionar, tanto de forma direta quanto indireta, que todos tenham acesso a moradia digna e adequada.

## EXECUTIVO FEDERAL:

- Instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos em observância à Resolução nº 87 do Conselho Nacional das Cidades.
- Proibição de despejos forçados, definindo seus parâmetros de legalidade em estrito acordo com os requerimentos da legislação internacional de direitos humanos;
- Promover a regularização fundiária de interesse social dos imóveis de seu domínio;
- Atualização de cadastros de terras e registros públicos relativos a propriedade rurais e disponibilização das informações cadastrais para órgãos e entidades públicas afetas às questões agrárias;
- Aplicação dos dispositivos legais relativos ao abandono e ao abandono presumido previstos no Código Civil, revertendo as propriedades vazias e abandonadas para fins de reforma agrária;
- Constituir equipe especializada dentro do Ministério das Cidades, para atuar no apoio à prevenção de conflitos fundiários urbanos e na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

## EXECUTIVO ESTADUAL:

- Edição e divulgação de protocolos que regulam a atuação da Polícia Militar e o respeito aos direitos humanos em

operações de desocupação de imóveis, reafirmando o não recurso à violência contra os ocupantes e a não destruição dos seus bens;

- Inserir o tema da mediação de conflitos fundiários urbanos e direitos humanos no currículo dos cursos de capacitação e na avaliação de profissionais da segurança pública.

## EXECUTIVO MUNICIPAL:

- Adoção de políticas públicas, programas e instrumentos que visem democratizar, financiar e subsidiar o acesso da população de baixa renda à terra e à moradia adequada (entre os quais PEUC, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, a demarcação de ZEIS);
- Incluir nas normas locais de regulação do uso do solo mecanismos que permitam ao poder público captar parte da valorização imobiliária e destinar os valores arrecadados à coletividade, redistribuindo os bônus da urbanização em favor dos mais pobres (mediante a destinação do potencial construtivo a fundo municipal de habitação de interesse social, por exemplo);
- Verificar a dominialidade e a regularidade jurídica e tributária dos imóveis situados em seu território, de forma a identificar imóveis públicos ou privados abandonados, e estimular sua utilização para fins de interesse social, garantindo o cumprimento da sua função social;

- Atualização de cadastros de terras e registros públicos relativos à propriedade imóvel e disponibilização das informações cadastrais para órgãos e entidades públicas afetas às questões habitacionais;
- Inserir o tema da mediação de conflitos fundiários urbanos e direitos humanos nos cursos de capacitação e na avaliação de profissionais de segurança pública municipais e na formação e avaliação dos procuradores do município no que couber.
- Obrigatoriedade de participação do poder público municipal nos espaços de mediação, tendo em vista que este é um dos principais responsáveis pela aplicação da política urbana em nosso ordenamento;
- Observância aos princípios da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos na resolução extrajudicial de conflitos que versem sobre regularização fundiária prevista no Art. 34 da Lei nº 13.465/2017;
- Na hipótese de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos no âmbito da administração local, seja vedada a participação do município na coordenação do espaço caso o litígio verse sobre imóvel público.
- to coletivo pela posse da terra urbana (Arts. 554 e 565, CPC);
- Que as Escolas da Magistratura fomentem a formação e a oferta de cursos de atualização aos magistrados e mediadores, inclusive sobre movimentos sociais e a disputa pela terra urbana, a serem ministrados por advogados/as populares e lideranças engajadas diretamente nos temas e/ou por centros de pesquisa/clínicas de direitos humanos de universidades;
- Realização, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de levantamento estatístico de demandas envolvendo conflitos coletivos urbanos, bem como de ações de usucapião coletivo, dando publicidade ao assunto;
- Que o CNJ oficie os tribunais para divulgação de dados a respeito dos Cejuscs e eventuais experiências de mediação em conflitos fundiários realizadas pelos estados, detalhando inclusive a dotação orçamentária destas, conferindo transparência ao informado;
- Edição de recomendação, pelo CNJ, que: 1) garanta nas possessórias coletivas um tratamento do conflito de fundo, a falta de moradia, evitando ao máximo o despejo e privilegiando a permanência das famílias na área ou, em último caso, o reassentamento para outra área definitiva, sempre que possível, próxima à área de origem das famílias afetadas; 2) promova maior interlocução entre os magistrados e os órgãos responsáveis pela política urbana, favorecendo a adoção de soluções con-

## AO SISTEMA DE JUSTIÇA:

- Que os Tribunais de Justiça determinem aos magistrados o atendimento à normativa estabelecida no Código de Processo Civil nas hipóteses de confl-

juntas; 3) institua a vistoria/inspeção judicial como procedimento obrigatório antes do deferimento de liminar de reintegração de posse para constatação do tempo de posse, número de famílias e cumprimento da função social da área urbana; 4) desaconselhe decisões judiciais que prejudiquem os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais em relação à propriedade ou aos direitos patrimoniais e 5) subordine a criação de varas especializadas ou outros formatos de mediação no âmbito do Judiciário à devida consulta informada da população;

- Que o Ministério Público, encarregado do controle externo da atividade policial, estabeleça protocolos para atuação da força pública em conflitos coletivos possessórios;
- Que as Defensorias Públicas constituam núcleos especializados para tratar de conflitos coletivos possessórios com garantia do acesso pleno à justiça das pessoas que não têm seu direito efetivo à moradia.

A stylized map of a city grid with a prominent red river winding through it. The map is composed of thin white lines on a dark background, representing streets and buildings. The red river is a thick, vibrant line that starts at the top left, flows down, then curves to the right, then down again, and finally curves to the right at the bottom. The text 'CONCEITOS EXPLORADOS' is centered at the bottom of the image.

***CONCEITOS***  
EXPLORADOS

# 6

Buscaremos, por fim, apresentar conceitos constantemente citados nas experiências tratadas, apontando linhas distintas de pensamento que elaboram definições opostas sobre eles. Assim, é possível refletir sobre qual concepção melhor se enquadra para cada experiência, assim como qual horizonte elas buscam atingir (quando se trata da pacificação social, por exemplo).

## MEDIAÇÃO

De acordo com o atual Código de Processo Civil, em seu Art. 165, parágrafo 3º, a mediação será realizada nos casos em que haja um vínculo anterior entre as partes, tendo o mediador – terceiro – o papel de auxiliar em um restabelecimento de comunicação entre as partes, para que identifiquem soluções consensuais que tragam benefícios a ambas. Assim, podemos apontar que mediação tende a buscar a recuperação das relações anteriormente estabelecidas entre as partes.

O CNJ, em seu Manual de Mediação Judicial, adota conceituação próxima da prevista pelo Código Processual. Refere-se à mediação como uma negociação catalisada ou facilitada por um terceiro, neutro e imparcial ao caso, de modo que as partes envolvidas compreendam sua posição na disputa e encontrem soluções que sejam compatíveis com os interesses de ambas, devendo o mediador se atentar para a dinâmica já existente entre as partes, não apenas no objeto gerador do conflito. Como avaliado por Almeida (2008),<sup>32</sup> a mediação é adequada para casos em que as relações tratadas perdurarão no tempo.

Vale apresentar a afirmação de Saud (2009), de que uma boa mediação varia de acordo com as condições de cada parte, não possui uma série de termos que irão resolver o

---

32 DE ALMEIDA, Ana Lia Vanderlei. **Mediação popular**: o direito fundamental do acesso à justiça como prática emancipatória. Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2008.

conflito. O autor aponta, inclusive, a necessidade de tratamentos diferenciados a cada parte a fim de que seja atingida a solução almejada e se recomponham as relações anteriores, processo que também dependerá do tempo em que será realizada e das personalidades dos indivíduos<sup>33</sup>. A principal função do mediador é facilitar a discussão entre as partes, de modo que estas consigam atingir uma solução sustentável.<sup>34</sup>

Conforme notado na tabela anteriormente exposta, a mediação será mais informal e flexível do que a conciliação, já que esta, como se analisará posteriormente, segue ritos formais a fim de garantir o surgimento de um acordo, dotado de características legais e não tendo o conciliador uma maior preocupação com o relacionamento estabelecido anteriormente entre as partes. É um método que se afasta levemente dos meios totalmente autocompositivos.

## CONCILIAÇÃO

O Novo Código de Processo Civil estabelece, em seu Art. 165, parágrafo 2º, que a conciliação será utilizada preferencialmente nos casos em que não haja vínculo anterior entre as partes, tendo o conciliador o principal objetivo de atingir um acordo.

O CNJ, em seu Manual de Mediação e Conciliação de Conflitos, aponta no mesmo sentido, evidenciando que, ainda que as técnicas de mediação e conciliação tenham ficado com distinções cada vez mais tênues, apresentam características próprias que as diferenciam. Assim, para o CNJ, a conciliação seria um processo breve, envolvendo conflitos de baixa complexidade, em que o conciliador, um terceiro imparcial ao caso, visa garantir a chegada a um acordo por ele sugerido. A principal distinção da mediação é que será o conciliador o responsável por elaborar o melhor acordo para o caso e propô-lo às partes, ao contrário da mediação, na qual as próprias partes estabelecem como se dará o fim do conflito.

Almeida (2008)<sup>35</sup> considera que a conciliação deverá se ocupar de todos os temas não tratados pela mediação, principalmente casos em que as partes em conflito não continuarão a manter um relacionamento social, apresentando como exemplo casos de relação de consumo, prestação de serviços, acidentes de trânsito.

33 SAUD, Turki Al. **A Comparison Between the Dispute Settlement Procedures In The International Court of Justice and The World Trade Organisation**. Brunel University, Londres, 2009. Disponível em: <<http://burarunel.ac.uk/bitstream/2438/4477/1/FulltestThesis.pdf>>. Acesso em 02.jun.2017.

34 SGUBINI, Alessandra; PRIEDITIS, Mara; MARIGHETO, Andrea. **Arbitration, Mediation and Conciliation: differences and similarities from an International and Italian business perspective**. Disponível em: <<http://www.mediate.com/articles/sgubinia2.cfm>>. Acesso em 20.nov.2016.

35 DE ALMEIDA, Ana Lia Vanderlei. **Mediação popular: o direito fundamental do acesso à justiça como prática emancipatória**. Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2008.

A conciliação buscará direcionar as partes a um acordo satisfatório, individualizando a melhor solução e direcionando as partes a ela. É o próprio conciliador que irá desenvolver os termos do acordo, podendo realizar sessões individuais com cada uma das partes, buscando desenvolver o referido acordo.

Nota-se que as partes envolvidas em mediações não possuem uma distinção clara entre tais métodos. Ora se denomina determinada experiência de mediação, ora se denomina de conciliação, ainda que não haja uma clara distinção entre tais métodos.

## CONFLITO X DISPUTA

A distinção entre conflito e disputa também contribui para uma melhor compreensão das experiências de mediação. A distinção desses conceitos permite entender qual será o horizonte da resolução do conflito.

Conforme apontam Loode, Nolan, Brown e Clements (2009),<sup>36</sup> conflitos poderiam ser caracterizados como um fenômeno de maior envergadura e complexidade, nem sempre dotado de obviedades, comuns em todas as sociedades humanas, enquanto disputa seria algo mais pontual, envolvendo interesses e necessidades específicas dos sujeitos. Os mesmos autores apontam que sendo os conflitos questões mais abrangentes, poderíamos afirmar que disputas envolvendo terra, como as da presente pesquisa, enquadram-se em conflitos profundos.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) conceitua brevemente os conflitos fundiários, apontando que se trata de situação em que é presente um desacordo acerca de uma terra, ocorrendo quando interesses individuais e/ou coletivos estão em conflito.

Esse sentido de conflito pode ser complementado pela visão exposta por Saule Jr., Libório e Aurelli (2009)<sup>37</sup>, que aponta que os conflitos advêm das diversas formas de exercício dos direitos sobre a terra, principalmente quando notada uma dicotomia entre os direitos legalmente reconhecidos e os direitos de fato exercidos.

Partindo dessa orientação, podemos apontar os conflitos urbanos como todos os emaranhados de disputas advindos de uma construção desigual das cidades, com a distribuição de terras para moradia ocorrendo de forma negativa para as populações de baixa renda.

---

36 LOODE, Serge; NOLAN, Anna; BROWNM, Anne; CLEMENTS, Kevin. **Conflict Management Process for Land-Related Conflict**. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.458.956&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 26.abr.2017.

37 SAULE JR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela; AURELLI, Arlete Inês. **Pensando o Direito: conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis**. Disponível em: <[http://pensando.mjov.br/wp-content/uploads/2015/07/07Pensando\\_Direito3.pdf](http://pensando.mjov.br/wp-content/uploads/2015/07/07Pensando_Direito3.pdf)>.

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades, aponta alguns aspectos que constituem ou influem o surgimento de conflitos urbanos:

- Reintegração de posse de imóveis públicos e privados, em que o processo tenha ocorrido em desconformidade com a garantia de direitos sociais;
- Obras públicas geralmente relacionadas à implantação ou melhoria de infraestrutura, resultantes ou não de desapropriação, que resultem de alguma maneira na expulsão de famílias de baixa renda;
- Inexistência ou deficiência de políticas habitacionais municipais e estaduais voltadas à provisão de habitação de interesse social e à regularização fundiária que possam conferir solução habitacional adequada para garantir o direito à moradia;
- Regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo que não tenha destinado áreas na cidade para garantir a segurança da posse da população de baixa renda e a provisão de habitação de interesse social; e
- Concentração da propriedade da terra.

As disputas por terra podem ser classificadas em diferentes grupos, de acordo com o objeto que as constitui: disputas relacionadas à administração da terra, disputas de posse e pela estabilidade desta e disputas envolvendo a demarcação das terras. Essas disputas podem ocorrer entre proprietários privados, proprietários e o Estado ou entre proprietários e investidores.

Muitas vezes essas disputas ocorrem pelo exercício de direitos que se sobrepõem num mesmo espaço, envolvendo sujeitos distintos, bem como pela sobreposição de interesses dos sujeitos, além de uma dificuldade do Estado em gerir tais conflitos. Ademais, é notado também um conflito entre os direitos formais e os direitos consuetudinários<sup>38</sup>, que praticamente não são levados em conta.

Aqui vale destacar a Resolução 87 do ConCidades, responsável por conceituar o que seria um conflito fundiário urbano. O Art. 3º da referida resolução aponta como conflito fundiário urbano a disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano e o impacto de empreendimentos públicos e privados envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem e demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

Nesse aspecto, apontamos os elementos constitutivos de um conflito fundiário urbano nos mesmos moldes apresentados por Cafrune (2010), em que o objeto dessas disputas tende a ser em torno da posse e da propriedade da terra urbana, devendo ser afastadas

---

38 Direitos formais são as normativas institucionalmente estabelecidas, enquanto direitos consuetudinários são as normas advindas dos costumes.

de tal classificação disputas envolvendo outras questões – como vizinhança, por exemplo –, a fim de que não ocorra uma classificação dispersa.

Em relação aos sujeitos envolvidos, o mesmo autor destaca os grupos sociais populares (no presente trabalho denominados sujeitos coletivos de direito), seja quando agrupados pela ocupação imediata do imóvel, por uma pauta interna da comunidade (melhoria de infraestrutura, por exemplo), seja por questões externas (a construção de uma rodovia no território em questão).

O sujeito antagônico será em sua maior parte o proprietário do imóvel, que tende a dispor de uma série de mecanismos para recuperar a posse de seu imóvel. Cafrune (2010)<sup>39</sup> ainda ressalta a participação de outros sujeitos que também são fundamentais para a perpetuação dessas disputas (e que também se encontram nas experiências ora analisadas), entre eles: o Poder Judiciário, chamado a se manifestar por meio de ações possessórias, os Ministérios Públicos Estadual e Federal, a Defensoria Pública, a Prefeitura Municipal, o Governo do Estado, a Polícia Militar, o Conselho Tutelar, a Câmara de Vereadores, a Assembleia Legislativa, meios de comunicação, organizações.

É importante, ainda, apontar a conceituação apresentada pelo Observatório Permanente de Conflitos e explanada por Millano (2016),<sup>40</sup> segundo a qual conflitos fundiários urbanos são todos os conflitos levantados por uma coletividade tendo como pauta central questões pertinentes ao direito à cidade, como moradia, infraestrutura, serviços públicos, etc. Essa conceituação em muito se relaciona com os conflitos fundiários ora analisados, quando suas pautas na maioria das vezes não se resumem à demanda por teto.

Por fim, ainda nesse mesmo contexto, é de grande importância apresentar uma conceituação acerca do despejo, tendo em vista que pode ser a consequência de muitos dos conflitos fundiários, bem como o fato gerador de uma série de violações dos direitos humanos. Assim, apontando a definição elaborada no Comentário Geral nº 7, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, “os despejos são remoções permanentes ou temporárias de famílias ou pessoas de suas moradias e/ou das terras que ocupam, sem que lhes seja oferecido um amparo legal”, destacando-se que apenas despejos ocorridos de modo contrário aos Pactos Internacionais de Direitos Humanos são tidos como ilegais.

---

39 CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de conflitos fundiários urbanos**: do debate teórico à construção política. Disponível em: <<http://seer.uniritterdu.br/index.php/direito/article/viewFile/503/310>>.

40 MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. Universidade Federal do Paraná: 2016.

## PACIFICAÇÃO SOCIAL

Por fim, um dos últimos conceitos a ser analisado e constantemente citado no presente estudo é o de pacificação social, termo usado com frequência pelos sujeitos entrevistados, ainda que com concepções de seu significado totalmente diferentes. Essa falta de consenso de utilização do termo se deve em grande medida à existência de uma série de linhas de pensamento que analisam o termo.

Essas diferentes visões são notadas nas diversas opiniões dos sujeitos entrevistados sobre os processos de mediação: para alguns, a pacificação social é um adjetivo positivo, responsável por evidenciar como um método não judicial serviria para reduzir maiores confrontos entre os ocupantes e os proprietários, por exemplo, uma visão que apresenta a pacificação social como uma redução da violência e o alcance da paz. Outros apresentam a pacificação social como um caminho de amortecimento de conflitos que continuarão existindo. Segundo essa corrente, a pacificação teria um lado perverso de silenciamento dos sujeitos envolvidos e de sua respectiva luta por moradia. Diante desses antagonismos, é evidente a necessidade de uma explanação melhor do termo e de suas diferentes correntes.

O CNJ, em seu manual já citado, aponta que a pacificação social é a consequência de uma resolução integral do conflito (judicial e sociológica), que busca identificar e resolver os verdadeiros interesses dos participantes – ao contrário das consequências trazidas pela solução processual, por exemplo, em que tudo se limita às apresentações dos advogados e promotores. Analisando todos os temas apresentados no referido manual, dos termos utilizados às técnicas de mediação, nota-se que o CNJ encara a pacificação social como uma resolução do conflito para além dos limites do objeto central da lide (a garantia da posse em um conflito fundiário, por exemplo), mas atingindo também as relações estabelecidas entre os sujeitos, de modo que ambos saiam satisfeitos com a resolução e que o conflito não se reinicie tempos depois. Para os defensores das mediações e conciliações, uma resposta dada integralmente por um terceiro, como um juiz, tende a não resolver os conflitos expostos, daí a necessidade de que as partes também sejam ativas no processo.

Os documentos elaborados pela ONU, citados no presente estudo, também adotam a pacificação como uma extinção dos conflitos, quando aborda a mediação como uma das principais ferramentas para o alcance da paz mundial.

Outra linha de visão da pacificação social a encara sob uma perspectiva negativa. Segundo Vainer (2007),<sup>41</sup> a pacificação social tão almejada pelo CNJ não passa de uma verdadeira amortização do conflito, em que os métodos de mediação visam atingir uma suposta “utopia da cidade consensual”, onde todos os direitos passam a ser nego-

41 Palestra do professor titular Carlos Vainer no Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Disponível em: <<http://www.observaconflitos.ippurfrj.br/novo/analises/TextoVainer.pdf>>.

ciáveis, adotando-se uma visão que encara os conflitos como um despendido inútil de energia, como um obstáculo ao desenvolvimento de uma determinada sociedade<sup>42</sup>. Tal corrente observa a influência do Banco Mundial para a consolidação de meios alternativos de resolução de conflitos no Judiciário, como um meio de garantir a perpetuação do modelo econômico neoliberal. Conforme bem apontado por Millano (2016),<sup>43</sup> nessa lógica, políticas públicas e direitos constitucionalmente garantidos são “deslocados da esfera pública e do embate político, para ocuparem o lugar da barganha econômica e da busca pela eficiência”.

Por fim, cabe apontar a sugestão apontada por Almeida (2009)<sup>44</sup> referente a um processo de mediação que encare o aspecto político dos conflitos fundiários urbanos, indo além dos aspectos meramente técnicos. Tratar na mediação dos aspectos políticos e sociais que envolvem o conflito seria um meio de atingir uma superação do impasse sob uma perspectiva coletiva – é o que a referida autora denominará de mediação popular.

---

42 Cabe apontar que o referido autor é reconhecido pela sua visão de que conflitos são um meio de formação e politização dos sujeitos, não devendo ser processos a serem descartados para a construção de uma nova forma de realidade.

43 MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial**. Universidade Federal do Paraná: 2016.

44 DE ALMEIDA, Ana Lia Vanderlei. **Mediação popular: o direito fundamental do acesso à justiça como prática emancipatória**. Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2008.



# ***ARCABOUÇO***

**NORMATIVO**

## NORMAS QUE REGULAMENTAM MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

ÓRGÃO	LEI	POR QUÊ?	ARTIGOS DESTACADOS
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Resolução nº 125/2010	Responsável por estabelecer orientações para a criação de uma política de resolução alternativa de conflitos no Judiciário.	Art. 1º (aponta que a solução dos conflitos será pelos meios adequados à natureza e peculiaridade do conflito) e Anexos (nos quais consta uma série de diretrizes para o curso de formação de mediadores).
União	Lei nº 13.140 de 2015	Regulamenta a resolução de controvérsias e a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.	Art. 11º (aponta as peculiaridades para que alguém seja mediador, sendo necessária a sua formação em curso reconhecido pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) ou pelos tribunais); Seção III da lei regulamenta os procedimentos de mediação; Art. 32 (regulamenta a mediação envolvendo Pessoa Jurídica de Direito Público).
União	Código de Processo Civil	Regulamenta a atuação de mediadores no bojo do processo civil, além de apontar a necessidade de audiências de mediação/conciliação durante o andamento processual.	Arts. 165 a 175 (regulamentam a atuação dos mediadores) e Art. 334 (aponta a necessidade de audiência de conciliação prévia).
Banco Mundial	Documento nº 319	Apresenta uma série de reformas, dentre elas espaços de mediação, no Judiciário da América Latina, para que o continente se adeque ao desenvolvimento econômico.	O mencionado documento não se divide em artigos, mas cumpre ressaltar sua recomendação de incentivos de câmaras de mediação, sejam elas vinculadas ao Poder Judiciário, sejam elas privadas.
Organização das Nações Unidas (ONU) <sup>45</sup>	Recomendação nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	Trata sobre a garantia de direitos humanos durante realização de despejos.	Os incisos 15 e 16 apontam a necessidade de os Estados oferecerem todos os mecanismos possíveis antes da realização de despejos, como caminhos jurídicos para que os ocupantes possam contestar a ação estatal ou alternativas para a população que ficará sem moradia.

45 Uma série de documentos e cartilhas elaborados pela ONU, como o Guia das Nações Unidas para uma efetiva mediação e apoiando uma mediação bem informada: fortalecendo resiliência em conflitos e turbações, reforça o papel da mediação para a efetivação e garantia dos direitos humanos.

## NORMAS QUE REGULAMENTAM O DIREITO À CIDADE E À MORADIA

ÓRGÃO	LEI	POR QUÊ?	ARTIGOS DESTACADOS
União	Constituição Federal	Principal norma de nosso ordenamento, é responsável pela garantia dos direitos sociais, direcionamento de políticas de governo, dentre uma série de questões que influenciarão diretamente o direito à moradia.	Art. 5º, inciso XXIII (estabelece que a propriedade deverá atender a sua função social), Art. 6º (reconhece o direito à moradia como um direito social de todos) e Arts.182 e 183 (instauram a política urbana do Brasil, prevendo a aplicação do IPTU progressivo em imóveis ociosos).
União	Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	Responsável por apontar novos caminhos ao direito urbanístico brasileiro, regulamentando novos instrumentos e estabelecendo princípios para a gestão da política urbana.	Art. 2º, inciso I (aponta que o desenvolvimento de uma cidade que cumpra com sua função social perpassará, necessariamente, pela garantia ao acesso à moradia).
Conselho das Cidades (Ministério das Cidades do Governo Federal)	Resolução 87/2009	Cria a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.	Art. 4º (aponta como princípio das mediações a garantia do direito à cidade e à moradia, bem como dos direitos humanos de forma ampla).
União	Código de Processo Civil	Trata dos procedimentos de reivindicação de posse.	Art. 554 (as citações ocorrerão individualmente com todos os ocupantes que se encontrarem no local no dia de visita do oficial, além de apontar a necessidade de citação do Ministério Público e da Defensoria para acompanharem os referidos processos) e Art. 565 (estabelece que, em ocupações de duração maior de um ano, o juiz não concederá a liminar antes de realizar uma audiência de mediação com os ocupantes).

ONU	Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais <sup>46</sup>	Trata basicamente da distribuição de riquezas e da garantia a uma vida digna, sendo um desses direitos necessários o direito à moradia.	Art. 11 (os estados signatários se comprometem a garantir um nível de vida suficiente para si para todos os cidadãos, incluindo-se nesse objetivo a garantia do direito à moradia).
ONU	Resolução 1993/77	Condena a realização de despejos forçados, caracterizando-os como violação de direitos humanos.	Em seu 1º parágrafo, reconhece os despejos como violações do direito à moradia e em seu 4º parágrafo aponta a necessidade de que os Estados garantam adequadas acomodações para a população que tenha sido alvo de despejos.
ONU	Pacto dos Direitos Civis e Políticos	Responsável pela maior parte dos direitos de “primeira geração”, estabelece garantias e direitos individuais.	Art. 17 (garante que ninguém será alvo de ações arbitrárias por parte do Estado que violem o seu domicílio).
ONU (Agência Habitat)	Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos	Reconhece, após uma série de embates entre os Estados membros da ONU, o direito à moradia.	Logo no 1º parágrafo reconhece o direito à moradia, que deverá ser progressivamente garantido pelos Estados.

## JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

Não basta um amplo arcabouço normativo, internacional e nacional, assegurando o direito à moradia e/ou à mediação de conflitos, é imprescindível que tais normas sejam de fato aplicadas. Assim, uma breve análise de jurisprudências pertinentes ao tema permite que se possa avaliar como conflitos fundiários urbanos vêm sendo tratados pelo Judiciário<sup>47</sup>.

Dois casos foram considerados emblemáticos e de especial relevância para o presente estudo: a Ocupação Izidora, em Minas Gerais, que inclusive passou pela Mesa de Diálogo, e a da Vila Soma, em Sumaré, São Paulo, ocupação mediada pelo Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse.

46 Foi incluído na normativa nacional através do Decreto Legislativo 221/91, ressaltando ainda mais a sua importância.

47 Para uma análise mais aprofundada, ver: **Direito urbanístico em juízo – Estudos de acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo**.

## Ocupação Izidora

LOCALIZAÇÃO: Belo Horizonte e Santa Luzia - MG	TIPO DE TERRENO: Público e privado (parte pertence aos municípios, parte pertence a sujeitos privados)
INÍCIO DA OCUPAÇÃO: Julho de 2013	AÇÕES: Reintegração de Posse
IDADE: 4 anos	0024.13.242.724-06 0024.13.313.504-6 0024.13.304.260-6 0024.13.297.899-1
NÚMERO DE FAMÍLIAS: Cerca de 8 mil	
EXTENSÃO TERRITORIAL: Cerca de 10 milhões de m <sup>2</sup>	

A Ocupação Izidora ocorre em um dos últimos grandes vazios urbanos de Belo Horizonte, composto por terrenos pertencentes aos municípios de Belo Horizonte e Santa Luzia e particulares. A ocupação ocorreu de forma espontânea em meados de julho de 2013, subdividindo-se em Vitória, Rosa Leão e Esperança. Os interesses público-privados que atingem a região fazem com que a área seja alvo de uma série de ações de reintegração de posse, que coloca em risco o direito à moradia de milhares de famílias, a manutenção de remanescentes de quilombos presentes na região e a preservação de uma das maiores áreas verdes urbanas do mundo<sup>48</sup>.

É considerada uma das ocupações urbanas mais emblemáticas da América Latina, sendo levada ao Tribunal Internacional dos Despejos na sessão da Habitat III em Quito (2016).

Sua importância, entretanto, não se restringe ao seu tamanho e sua influência na luta pelo direito à cidade como também ter impulsionando a criação da Mesa de Diálogo. Carrega em sua história decisões emblemáticas que influenciaram conflitos situados em outros estados, como a Vila Soma.

No bojo das reintegrações de posse movidas pelos proprietários (Autos 0024.13.242.724-6, 0024.13.313.504-6, 0024.13.304.260-6, 0024.13.297.889-1), os moradores da ocupação ficaram na iminência do despejo, o que motivou uma série de medidas jurídicas a fim de suspendê-las. Das ações impetradas em favor dos moradores, a que obteve maior êxito foi a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público na Vara da Infância e Juventude, na qual se alegou que a reintegração colocaria em risco os direitos humanos de crianças e adolescentes que residem no local.

48 FRANZONI, Julia Ávila; FARIA, Daniela; RENA, Natacha. **Cartografia indisciplinar do conflito da Izidora em Belo Horizonte**. Contested Cities, Madrid, 2016. Disponível em: <<http://contested-citieset/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-165540-FranzoniFariaRena-CartografiaIndisciplinarConflitoIzidoradf>>. Acesso em 20.jun.2017.

Tal ação motivou a suspensão da reintegração de posse pelo juiz de primeira instância. Posteriormente essa sentença foi derrubada pela 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, colocando a população mais uma vez no risco do despejo. Em resposta, o Coletivo Margarida Alves impetrou mandado de segurança em face do governador do estado e do comandante da Polícia Militar. Alegou-se que, caso ocorresse, o cumprimento da ordem não atenderia às Diretrizes para Prestação de Serviços de Segurança Pública de nº 3.01.02/2011 – CG, elaboradas pelo próprio estado.

Inicialmente o Tribunal de Justiça negou o referido mandado, contrariando seu regimento interno (no qual se estabelece que ações envolvendo o governador do estado sejam julgadas por Órgão Especial do Tribunal). Para atacar a decisão, foi ajuizado recurso ordinário perante o Superior Tribunal de Justiça.

Conforme relatório elaborado pela Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh), em 19 de junho de 2015, quando os ocupantes realizavam manifestação pacífica rumo à Cidade Administrativa de Belo Horizonte, foram duramente reprimidos pelas forças policiais, o que só confirmou a tese de defesa elaborada no mandado de segurança impetrado.

É nesse momento que surge a primeira sentença emblemática do caso Izidora, emitida pelo STJ. O ministro Og Fernandes entendeu pela necessidade da suspensão da ordem de reintegração de posse e reenviou o mandado de segurança para julgamento pelo órgão competente do Tribunal de Justiça.

Sua importância se dá por mencionar documentos referentes à proteção no caso de despejos, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Convenção dos Direitos das Crianças, tendo em vista que a desocupação poderia trazer sérios riscos à segurança destes. Para tanto, o acórdão transcreve o Artigo 16 da Convenção dos Direitos das Crianças, que aponta:

1. Nenhuma criança será objeto de interferências arbitrárias ou ilegais em sua vida particular, sua família, seu domicílio ou sua correspondência, nem de atentados ilegais a sua honra e a sua reputação.
2. A criança tem direito à proteção da lei contra essas interferências ou atentados.

Também, o acórdão enfatiza as orientações previstas em guia elaborado pela Relatoria Especial da ONU de Habitação, intitulado “Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?”, destacando-se no próprio texto da decisão as seguintes recomendações:

- a) a remoção deve ser realizada sem uso da força e de maneira pacífica;
- b) o local de assentamento deve estar pronto (construção de casas, fornecimento de água, saneamento, eletricidade, escolas, alocação de terras e moradias) antes da remoção da comunidade;
- c) a comunidade deve ter tempo hábil para fazer inventário de bens a serem removidos;

- d) as pessoas devem receber assistência para saída e transporte pessoal e de seus parentes. Quando necessário, a autoridade responsável deverá responsabilizar-se pela guarda temporária dos pertences atingidos;
- e) deve-se considerar a situação peculiar de grupos vulneráveis, tais como crianças, idosos, pessoas com deficiência, gestantes, etc.
- f) o local de reassentamento deve cumprir condições dignas de moradia e localizar-se o mais próximo possível do local original para propiciar que estas famílias tenham acesso à rede de serviços de seu entorno. [Recurso em Mandado de Segurança nº 48.316 – MG (2015/0106718-5) – Relator Ministro Og Fernandes]

A decisão foi premiada pelo CNJ e pela Secretaria de Defesa dos Direitos Humanos<sup>49</sup>.

Devolvido o mandado de segurança ao Órgão Competente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, este negou o provimento, alegando não haver direito líquido e certo a ser garantido e que era claro que a administração pública de Belo Horizonte se preocupava em efetivar os direitos dos moradores da ocupação.

Mais uma vez recorreu-se ao STJ, onde, pela segunda vez, a suspensão da reintegração foi concedida com a seguinte fundamentação:

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 se 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. [Recurso em Mandado de Segurança nº 53.789 – MG – Relator Ministro Og Fernandes (2017/0077247-9)]

Conforme bem acentuado pelo Coletivo Margarida Alves (2015), ambas decisões emitidas pelo STJ vão na contramão das tradicionais sentenças emitidas pelo Judiciário, quando este “se abriu para a experiência daqueles que irão sofrer suas consequências e entendeu, portanto, que a indeterminação do *modus operandi* a ser adotado para despejo faz prova pré-constituída do direito de exigir as garantias fundamentais<sup>50</sup>.”

49 **Decisão do STJ recebe prêmio por defesa dos direitos humanos.** Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt\\_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Decis%C3%A3o-do-STJ-recebe-pr%C3%AAmio-por-defesa-dos-direitos-humanos](http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Decis%C3%A3o-do-STJ-recebe-pr%C3%AAmio-por-defesa-dos-direitos-humanos)>. Acesso em 15.abr.2017.

50 COLETIVO E REDE MARGARIDA ALVES. **Litigância estratégica e o atravessamento das razões coletivas no judiciário: suspensão do despejo nas ocupações da Izidora e luta pelos direitos humanos.** In: Justiça e Direitos Humanos: olhares críticos sobre o Judiciário em 2015.

## VILA SOMA

LOCALIZAÇÃO: Sumaré - SP	TIPO DE TERRENO: Privado (o imóvel pertence às massas falidas das empresas Soma Equipamentos Industriais S/A e Melhoramentos Agrícolas Vifer Ltda.
INÍCIO DA OCUPAÇÃO: Junho de 2012	
IDADE: 5 anos	AÇÕES
NÚMERO DE FAMÍLIAS: Cerca de 2,5 mil	Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público (Autos nº 4003957-21.2013.8.26.0604) e Reintegração de Posse movida pela Massa Falida (Autos nº 0008497.20.2012.8.26.0604), Agravo de instrumento (Autos nº 2005658.83.2014.8.26.000), Ação Cautelar (Autos nº 4.084)
EXTENSÃO TERRITORIAL: Cerca de 1.500.000 de m <sup>2</sup>	
MOVIMENTO Os moradores constituem um movimento independente	

A Ocupação Vila Soma é uma ocupação em Sumaré (SP), que conta com aproximadamente 2,5 mil famílias – grupo equivalente a duas mil cidades legais<sup>51</sup> – em área de aproximadamente 1.500.000 m<sup>2</sup>. Trata-se de imóvel abandonado desde junho de 2012 e pertencente à Massa Falida de Soma Equipamentos Industriais S/A, Melhoramentos Agrícolas Vifer Ltda.

Inicialmente, em julho de 2012, foi ajuizada Ação de Reintegração de Posse pelas antigas proprietárias do terreno. O pedido foi julgado procedente em 24 de janeiro de 2013, sem que as partes autoras tomassem qualquer providência para executar a sentença.

Posteriormente, em agosto de 2013, o Ministério Público de São Paulo ajuizou ação civil pública em face dos ocupantes e do município de Sumaré, requerendo a desocupação do lote, tendo em vista suposta lesão ao meio ambiente, à lei de parcelamento e à ordem urbanística.

A ordem de reintegração de posse emitida no bojo da ação civil pública foi suspensa graças à interposição de agravo de instrumento pela Defensoria Pública do Estado alegando a impossibilidade, levantada pela autoridade policial, de cumpri-la conforme os ditames dos direitos humanos.

51 **Mais populosa que 2 mil cidades, Vila Soma motiva estudo sobre moradias.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2016/10/mais-populosa-que-2-mil-cidades-vila-soma-motiva-estudo-sobre-moradias.html>>. Acesso em 14.abr.2017.

Nessa decisão, o Tribunal de Justiça reconheceu os receios expostos pela Defensoria, rememorando os históricos de violência em reintegração que já marcaram São Paulo (como o constante citado caso do Pinheirinho). A referida decisão é precursora quando aponta em seu escopo uma série de normativas internacionais pertinentes ao direito à moradia e à necessidade de assegurar os direitos humanos no cumprimento de reintegração de posse:

Como se vê, as normativas internacionais, que também nos são aplicáveis em decorrência da ratificação do pacto, situam as obrigações sobre o despejo forçado em dois momentos: a-) a decisão de fazer a remoção, em que a regra deve ser a excepcionalidade (apenas quando as medidas de conservação não se mostrem viáveis) e b-) as medidas de realocação, contemporâneas ao cumprimento da ordem, como alternativas para evitar ou reduzir danos com a sua realização. É neste segundo que o processo se encontra. (Agravo de Instrumento - Autos nº 2260644-66.2015.8.26.000 – Relator Marcelo Semer – 10ª Câmara de Direito Público)

Tal respaldo na normativa internacional é presente no decorrer de toda a decisão, conforme normativas como o já citado Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU; o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) e a Declaração Internacional de Direitos Humanos.

A decisão também merece importância por reconhecer que uma cidade sustentável (nos moldes expostos e determinados pelo Art. 2º, Inciso I do Estatuto da Cidade) só será possível mediante a garantia do direito à moradia à sua população.

Ocorre que posteriormente a ordem de reintegração de posse foi mantida para o processo que contava com as massas falidas no polo ativo. Isso motivou a Defensoria Pública a interpor agravo de instrumento, alegando a conexão entre os dois processos, sendo necessária a suspensão também para esse processo.

O recurso foi negado pelo Tribunal de Justiça, motivando a interposição de recurso extraordinário, levando o caso da Vila Soma ao Supremo Tribunal Federal (STF), que em sede de medida cautelar (requerida no escopo do Recurso Extraordinário) suspendeu novamente a reintegração de posse.

A decisão, datada de janeiro de 2016, argumenta que a atividade de jurisdição estatal tem como escopo a pacificação de conflitos sociais, garantindo direitos não reconhecidos individualmente. O trecho transcrito é nesse sentido:

Nesse contexto, considerando as informações trazidas aos autos, de que é iminente o cumprimento de mandado de reintegração de posse (agendado para o dia 17/1/2016) para a retirada de mais de 10.000 (dez mil) pessoas, sem a apresentação dos meios para a efetivação da remoção (como caminhões e depósitos), sem qualquer indicação de como será realizado o reassentamento das famílias, e tendo em conta o risco consi-

derável de conflitos sociais, exemplificados por episódios recentes como a desocupação da área do Pinheirinho, em São José dos Campos/SP, bem como a de um antigo prédio na Avenida São João, em São Paulo/SP entendendo que o imediato cumprimento da decisão, poderá catalisar conflitos latentes, ensejando violações aos fundamentais daqueles atingidos por ela. (Medida Cautelar na Ação Cautelar 4.085/SP- STF – Ministro Relator: Dias Toffoli)

Assim, é fundamental apontar que a Defensoria Pública de São Paulo destacou a importância do Gaorp na busca para uma solução pacífica e adequada do processo, conforme se extrai de citação na própria decisão do STF:

[o]s avanços de soluções extrajudiciais à causa, em grande medida com esforço do Gaorp (Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo) esbarravam nas diversas decisões conflitantes proferidas pelos juízes de primeiro grau.

Embora a ameaça de despejo persista, os ocupantes continuam resistindo no local até hoje graças à jurisprudência garantista.

Conforme apontado por Franzoni (2015), ambos os casos, seja Soma, seja Izidora, mostram que “a luta pelo direito à cidade arromba as portas do Judiciário”, apontando novas tendências para decisões judiciais referentes a conflitos fundiários, em que se passa a reconhecer que o direito à moradia está totalmente interligado à ordem urbanística, bem como que sentenças judiciais estejam a par da realidade concreta dos sujeitos a serem atingidos por suas determinações, quando reintegrações devem ser planejadas e executadas em moldes que não violem os direitos humanos dos ocupantes.



***BIBLIOGRAFIA***

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de conflitos fundiários urbanos**: do debate teórico à construção política. Disponível em: <<http://seer.uniritter.edu.br/index.php/direito/article/viewFile/503/310>>. Acesso em 26abr.2017.

COLETIVO E REDE MARGARIDA ALVES. **Litigância estratégica e o atravessamento da razões coletivas no judiciário**: suspensão do despejo nas ocupações da Izidora e luta pelos direitos humanos. In: Justiça e Direitos Humanos: olhares críticos sobre o Judiciário em 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de mediação judicial**. Ministério da Justiça: 2016.

DA SILVA, Patrícia Francisco. **O instituto da mediação e da conciliação sob a perspectiva do Novo Código de Processo Civil**. Revista ESMAT, nº12, Tocantins, 2016. Disponível em: <[http://esmat.tjtos.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/139/142](http://esmat.tjtos.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/139/142)>. Acesso em 13.abr.2017.

DAKOLIAS, Maria. **O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe**: elementos para reforma. Documento Técnico nº 319. Banco Mundial, Washington D.C, 1996.

DE ALMEIDA, Ana Lia Vanderlei. **Mediação popular**: o direito fundamental do acesso à justiça como prática emancipatória. Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2008.

FRANZONI, Julia Ávila; FARIA, Daniela; RENA, Natacha. **Cartografia indisciplinar do conflito da Izidora em Belo Horizonte**. Contested Cities, Madrid, 2016. Disponível em: <<http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-165540-FranzoniFariaRena-CartografiaIndisciplinarConflitoIzidora.pdf>>. Acesso em 20.jun.2017.

GUERREIRO, Isadora. **A crise política da autogestão** - Notas sobre a transformação da arquitetura em meio ao lulismo. Qualificação (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2016.

IBGE. **Censo Agropecuário**: 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=749>>. Acesso em 29.jun.2017.

LIBÓRIO, Daniela Campos (Org.). **Direito urbanístico em juízo** – Estudos de acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo. São Paulo: IBDU, 2016. 122 p.

LOODE, Serge; NOLAN, Anna; BROWNM, Anne; CLEMENTS, Kevin. **Conflict Management Process for Land-Related Conflict**. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.458.956&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 26.abr.2017.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. Universidade Federal do Paraná: 2016.

PIVATO, Luciana Furquim; ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio; XIMENES, Salomão Barros (Coord). **Justiça e direitos humanos**: olhares críticos sobre o judiciário em 2015. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. Disponível em: <<http://www.jusdh.org.br/files/2016/06/Anu%C3%A1rio-Jusdh-internet.pdf>>. Acesso em 26.out.2016.

SAUER, Sérgio; MARÉS, Carlos Frederico, coord. **Casos emblemáticos e experiências de mediação**: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Pesquisa-Conflitos-Fundi%C3%A1rios-Agr%C3%A1rios-Terra-de-Direitos.pdf>>. Acesso em 26.out.2016.

SAULE JR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela; AURELLI, Arlete Inês. **Pensando o Direito**: conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis. Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/07Pensando\\_Direito3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/07Pensando_Direito3.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Manual de Procedimentos**: prevenção e soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos. São Paulo/Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/424.pdf>>. Acesso em 30.nov.2011.

\_\_\_\_\_. **Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/423.pdf>>. Acesso em 26.out.2016.

\_\_\_\_\_. **Supporting Insider Mediation**: strengthening resilience to conflict and turbulence. Nova Iorque, 2014. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Supporting-Insider-Mediation---Strengthening-Resilience-to-Conflict-and-Turbulence--EU%20Guidance%20Note.pdf>>. Acesso em 30.jan.2017.

SGUBINI, Alessandra; PRIEDITIS, Mara; MARIGHETO, Andrea. **Arbitration, Mediation and Conciliation**: differences and similarities from an International and Italian business perspective. Disponível em: <<http://www.mediate.com/articles/sgubinia2.cfm>>. Acesso em 20.nov.2016.

VAINER, Carlos. **Palestra do professor titular Carlos Vainer no Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos**. Disponível em: <<http://>

[www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/TextoVainer.pdf](http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/TextoVainer.pdf)>.

VEIGA, Luciana; GONDIM, Sônia Maria Guedes. **A utilização de métodos qualitativos na Ciência Política e no Marketing Político**. Campinas: Opinião Pública, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762001000100001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762001000100001)>. Acesso em 23.nov.2016.

UNITED NATIONS. **United Nations Guidance for Effective Mediation**. Nova Iorque, 2012. Disponível em: <[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation\\_UNDPA2012%28english%29\\_0.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28english%29_0.pdf)>. Acesso em 30.jan.2017.

## NOTÍCIAS

**Carta de Belo Horizonte traz considerações e conclusões sobre conflitos fundiários**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadao/conflitos-agrarios/noticias/carta-de-belo-horizonte-traz-consideracoes-e-conclusoes-sobre-conflitos-fundiarios.htm>>. Acesso em 10.jan.2017.

**Comitê gaúcho estuda usar conciliação em conflitos fundiários urbanos**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/82230comitegauchoestudausarconciliacaoemconflitosfundiariorurbanos>>. Acesso em 21.nov.2016.

**Decisão do STJ recebe prêmio por defesa dos direitos humanos**. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt\\_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Decis%C3%A3o-do-STJ-recebe-pr%C3%AAmio-por-defesa-dos-direitos-humanos](http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Decis%C3%A3o-do-STJ-recebe-pr%C3%AAmio-por-defesa-dos-direitos-humanos)>. Acesso em 15.abr.2017.

**Desocupação. Levadas para ginásio sem estrutura, famílias da Lanceiros Negros terão de sair ainda hoje**. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2017/06/levadas-para-ginasio-sem-estrutura-familias-da-lanceiros-negros-terao-de-sair-ainda-hoje-9816957.html>>.

**Eichmann, a Brigada Militar, o Judiciário e o Estado de Exceção**. Disponível em: <<http://estadodedireito.com.br/eichmann-brigada-militar-o-judiciario-e-o-estado-de-excecao/>>. Acesso em 18.jul.2017.

**Entenda a reintegração de posse em prédio de antigo hotel em São Paulo**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/09/entenda-reintegracao-de-posse-em-predio-de-antigo-hotel-em-sao-paulo.html>>. Acesso em 03.jul.2017.

**GT Interinstitucional sobre conflitos fundiários urbanos ou agrários avalia resultados.** Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/noticias/id39626.htm>>. Acesso em 05.jul.2017.

**Justiça executa reintegração de posse de imóvel do Estado.** Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/260303/justica-executa-reintegracao-de-posse-de-imovel-do-estado>>. Acesso em 18.jul.2017.

**Mais populosa que 2 mil cidades, Vila Soma motiva estudo sobre moradias.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2016/10/mais-populosa-que-2-mil-cidades-vila-soma-motiva-estudo-sobre-moradias.html>>. Acesso em 14.abr.2017.

**MP cobra criação de protocolo para reintegração de posse no RS.** Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2017/06/mp-cobra-criacao-de-protocolo-para-reintegracao-de-posse-no-rs-9817065.html>>. Acesso em 18.jul.2017.

**Nota de esclarecimento sobre a mesa de negociação com as ocupações Rosa Leão, Esperança, Vitória (em Belo Horizonte) e William Rosa (em Contagem) (MG).** Disponível em: <<https://pelamoradiaordpress.com/2014/02/10/nota-de-esclarecimento-sobre-a-mesa-de-negociacao-com-as-ocupacoes-rosa-leao-esperanca-vitoria-em-belo-horizonte-e-william-rosa-em-contagem-mg/>>. Acesso em 10.mar.2017.

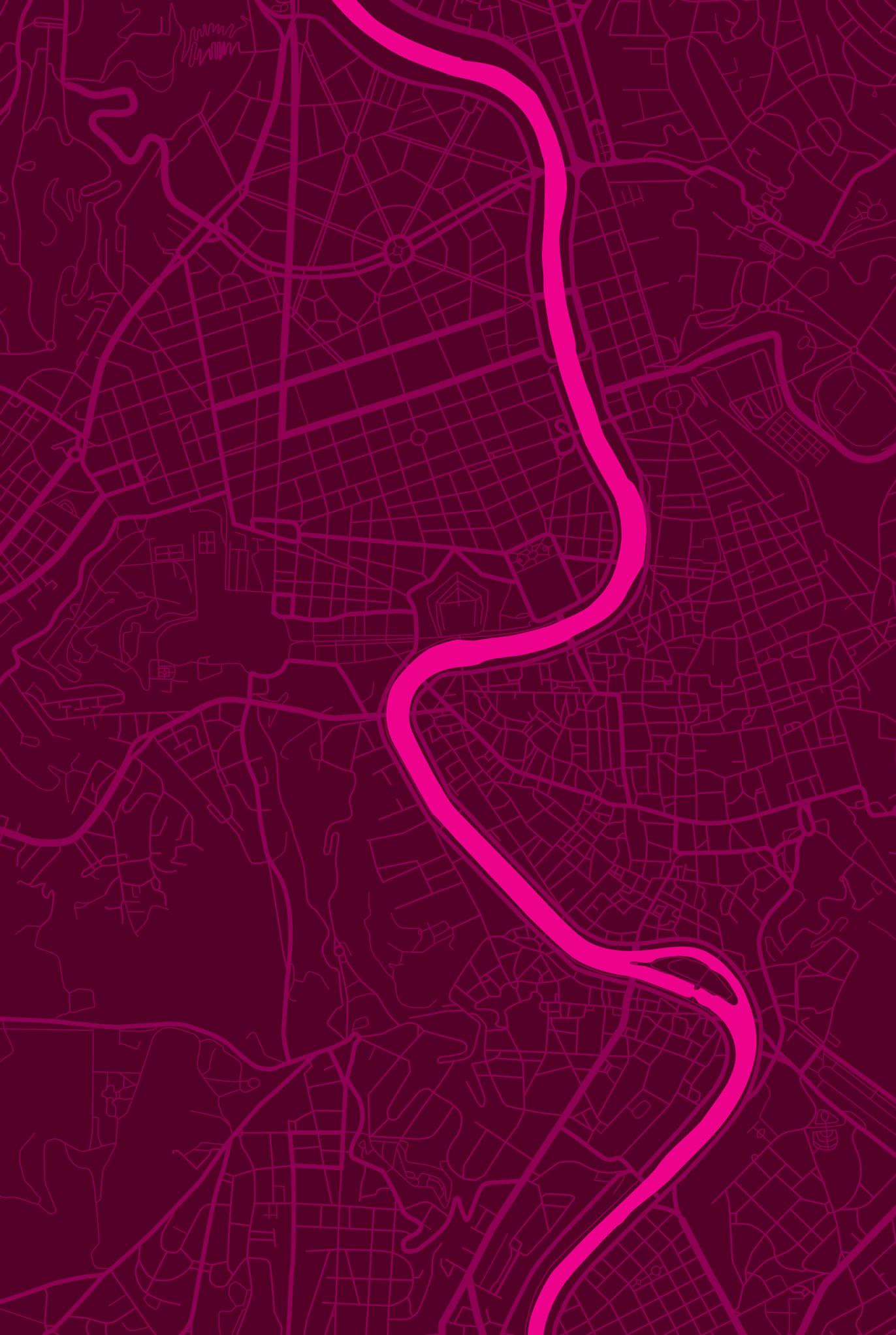
**Pinheirinho tem 2º ‘dia de guerra’ com novos conflitos e carros queimados.** Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,pinheirinho-tem-2-dia-de-guerra-com-novos-conflitos-e-carros-queimados,826357>>. Acesso em 01.jul.2017.

**Prédio desocupado pelo governo amanhece cercado pela polícia em Porto Alegre.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/jornal-do-almoco/videos/t/edicoes/v/predio-desocupado-pelo-governo-amanhece-cercado-pela-policia-em-porto-alegre/5941960/>>. Acesso em 14.jul.2017.

**Seminário sobre conflitos fundiários reúne representantes de movimentos de luta pela terra.** Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadado/conflitos-agrarios/noticias/seminario-sobre-conflitos-fundiarios-reune-representantes-de-movimentos-de-luta-pela-terra.htm>>. Acesso em 17.jul.2017.

**TJBA cria centro de solução consensual de conflitos possessórios na área rural do oeste.** Disponível em: <[http://www5.tjba.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97157:tjba-cria-centro-de-solucao-consensual-de-conflitos-posses-sorios-na-area-rural-no-oeste&catid=55&Itemid=202](http://www5.tjba.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=97157:tjba-cria-centro-de-solucao-consensual-de-conflitos-posses-sorios-na-area-rural-no-oeste&catid=55&Itemid=202)>. Acesso em 03.jul.2017.

**Vida não se negocia: reparação justa sim, negociação não!** Disponível em: <<https://brigadaspopulares.org.br/vida-nao-se-negocia-reparacao-justa-sim-mesa-de-negociacao-nao/>>. Acesso em 18.jul.2017.





***ANEXOS***

## FICHA DE IDENTIFICAÇÃO DA EXPERIÊNCIA: ANEXO I

### CONTEÚDO FORMAL DA EXPERIÊNCIA

1. Nome da experiência

---

2. Local

---

3. Data da criação

---

4. Ato normativo da criação

---

5. Diplomas legais fundamentando sua criação  
*Expressamente referidos em “4”*

---

6. Desenho institucional

---

7. Responsável

---

8. Participantes  
*Quem tem que participar?*

---

### CONTEÚDO SUBSTANTIVO DA EXPERIÊNCIA

9. Diretrizes

---

10. Objetivos

---

11. Atribuições

---

12. Competência  
*Quais os casos que estão sujeitos à mediação*

---

---

13. Conceito de conflito fundiário coletivo adotado

---

14. Jurisdição

---

15. Fase do processo apto à mediação

---

16. Atuação em segundo grau

---

## **FLUXOS DA MEDIAÇÃO**

17. Fluxos extra-processuais

---

18. Fluxos intra-processuais

---

19. Força policial

---

20. Interação com outros órgãos da política urbana/agrária

- a. COHAB
  - b. INCRA
  - c. Administração pública federal/estadual/municipal
  - d. órgãos responsáveis pelas questões sociais
- 

21. Interação com outros órgãos do sistema de justiça

- a. Ministério Público
  - b. Defensoria Pública
  - c. Tribunal de Justiça
-

## ROTEIRO DE ENTREVISTAS: ANEXO II

---

### I. Avaliação e percepção da experiência

---

Nome do entrevistado:

Nome do entrevistador:

Hora de início: \_\_\_\_\_ Término: \_\_\_\_\_

---

- 1) Conte um pouco sobre a criação da experiência de mediação. De que forma você/  
*movimento/organização/instituição que integra* contribuiu para o surgimento desse  
espaço?

(...)

---

- 2) Você acompanhou alguma das sessões de mediação?

Se sim, de quais casos?}

*Se forem muitos pedir para mencionar os mais emblemáticos*

(...)

---

- 3) Como foram as sessões de mediação que você acompanhou?

(...)

---

- 4) Daqueles que participaram, a atuação de algum dos sujeitos se sobressaiu?

a. Em termos discursivos

b. Em termos materiais

(...)

---

- 
- 5) Na sua opinião, qual era o comprometimento dos integrantes do Poder Público Estadual na mesa?

*Opção de abrir para pergunta aberta sobre algum órgão específico ou caso relevante*

- (1) Muito comprometidos
- (2) Razoavelmente comprometidos
- (3) Pouco comprometidos
- (4) Nada comprometidos
- (8) NS
- (9) NR

- 
- 6) Na sua opinião, qual era o comprometimento dos integrantes do Poder Público Municipal na mesa?

- (1) Muito comprometidos
- (2) Razoavelmente comprometidos
- (3) Pouco comprometidos
- (4) Nada comprometidos
- (8) NS
- (9) NR

- 
- 7) Na sua opinião, qual era o comprometimento dos integrantes do Ministério Público Estadual na mesa?

*Obs.: Pular a pergunta da entidade que o entrevistado integra*

- (1) Muito comprometidos
  - (2) Razoavelmente comprometidos
  - (3) Pouco comprometidos
  - (4) Nada comprometidos
  - (8) NS
  - (9) NR
-

8) A partir da sua experiência, com qual frequência os magistrados enviavam casos ao (Cejusc/Gaorp/Mesa de MG)?

(...)

---

9) Você saberia apontar critérios utilizados para a seleção dos processos que ficaram no período de exceção?

(...)

---

10) Na sua opinião, qual era o comprometimento dos integrantes da Defensoria Pública Estadual na mesa?

- (1) Muito comprometidos
  - (2) Razoavelmente comprometidos
  - (3) Pouco comprometidos
  - (4) Nada comprometidos
  - (8) NS
  - (9) NR
- 

11) A função social da propriedade foi enfrentada pela mediação?

*Se aplicável perguntar se a FSP foi usada como fundamento para a concessão/denegação da liminar/tutela antecipada?*

- (1) Frequentemente
- (2) Algumas vezes
- (3) Raramente
- (4) Nunca
- (8) NS
- (9) NR

Se 1, 2 ou 3, como?

(...)

---

---

12) Qual o tratamento dado à comprovação da regularidade jurídica e tributária do imóvel em litígio?

Foram solicitadas informações fiscais do imóvel? Se sim, elas foram apresentadas e enfrentadas?

(...)

---

13) Qual foi a participação do proprietário na mediação?

(...)

---

14) E a participação dos movimentos sociais e da sociedade civil, como foi?

(...)

---

15) Sobre o tratamento da população de baixa renda e dos grupos sociais vulneráveis...

Na sua avaliação, foram garantidas a dignidade da pessoa humana, o direito à moradia adequada e à cidade

(1) Frequentemente

(2) Algumas vezes

(3) Raramente

(4) Nunca

(8) NS

(9) NR

Se 1, 2 ou 3, como? (...)

---

16) Qual foi a participação da Polícia Militar na mediação?

(...)

---

17) Como o Sr/Sra. avalia a experiência de mediação na construção de alternativas para o litígio?

- (1) Muito eficaz
  - (2) Razoavelmente eficaz
  - (3) Pouco eficaz
  - (4) Nada eficaz
  - (8) NS
  - (9) NR
- 

18) E qual a sua avaliação da experiência em relação às negociações comuns, do processo judicial, na busca de soluções ao conflito?

- (1) Muito mais eficaz
  - (2) Razoavelmente mais eficaz
  - (3) Tão eficaz quanto
  - (4) Menos eficaz
  - (8) NS
  - (9) NR
- 

19) Das situações de conflito fundiário que já tenha acompanhado, quais as principais diferenças que pode apontar comparando com a experiência aqui estudada?

(...)

---

20) Qual a sua opinião sobre a seguinte frase:

A experiência de mediação promoveu ações coordenadas no âmbito dos três entes federativos, na resolução de situações de conflitos urbanos mediante a promoção de políticas públicas

- (1) Concordo totalmente
  - (2) Concordo
  - (3) Nem concordo nem discordo
  - (4) Discordo
  - (5) Discordo totalmente
  - (8) NS
  - (9) NR
-

---

21) Mencione qual foi, no seu entendimento, o principal êxito da experiência de mediação avaliada

(...)

---

22) E se pudesse indicar a(s) principal limitação da estrutura ou de seus resultados, qual(is) seria(m)?

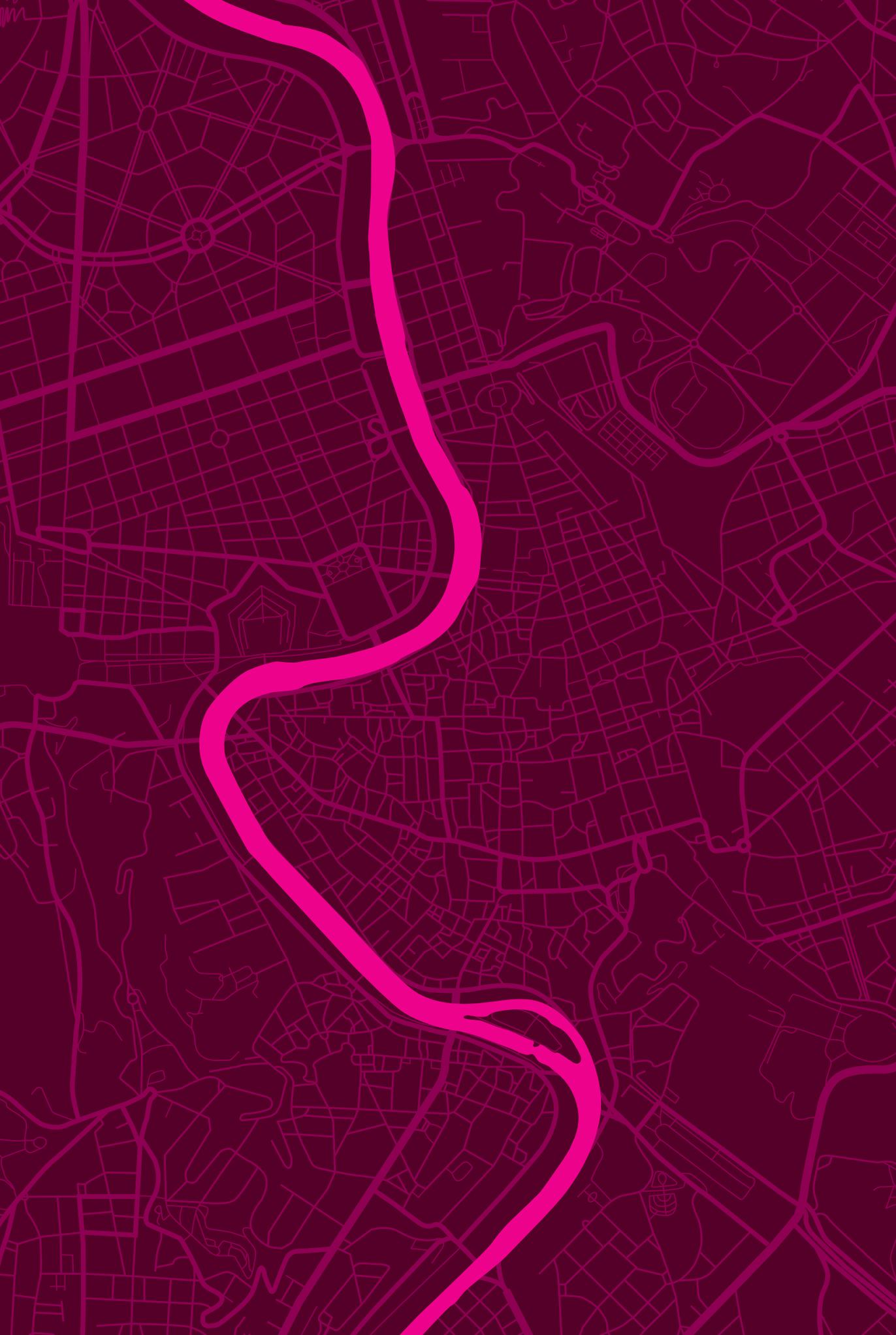
(...)

---

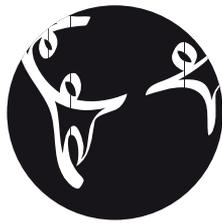
23) Você acha estratégico defender uma política pública de mediação de conflitos fundiários?

(...)

---



REALIZAÇÃO



Terra de  
**Direitos**

APOIO



**FORDFOUNDATION**

**Tipologia:** Cabelelera 0.7 [capa e miolo]  
Antenna Light [capa]  
  
Minion Pro [miolo]  
Calibri [anexos]

**Papel** Pólen Bold 90 g/m<sup>2</sup>

REALIZAÇÃO



Terra de  
Direitos

APOIO



FORDFOUNDATION

ESTE LIVRO ABORDA OS TEMAS:



Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-62884-26-3

9 788562 884269