

## SOLUÇÕES ALTERNATIVAS PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS COMO FORMA DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA

ALTERNATIVE SOLUTIONS FOR URBAN LAND CONFLICTS AS A WAY TO REALIZE THE SOCIAL RIGHT TO HOUSING

Erica Pinheiro de Albuquerque Leal\*  
Sandoval Alves da Silva\*\*

**Como citar:** LEAL, Erica Pinheiro de Albuquerque; SILVA, Sandoval Alves da. Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos como forma de concretização do direito social à moradia. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 27, n. 2, p. 187-208, jul. 2023. DOI: 10.5433/2178-8189.2023v27n2p187-208. ISSN: 2178-8189.

\*Doutoranda em Direito (Universidade Federal do Pará - UFPA/PR).

Mestre em Direito (Universidade Federal do Pará - UFPA/PR).

E-mail: ericaalbuquerqueleal@outlook.com.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5132-0827>.

\*\*Doutor em Direito (Universidade Federal do Pará - UFPA/PR).

Mestre em Direito (Universidade Federal do Pará - UFPA/PR).

E-mail: sandovalalves8@gmail.com.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1795-2281>.

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo a análise de soluções alternativas de resolução de conflitos fundiários, partindo do questionamento se o atual sistema processual é suficiente para a resolubilidade e o propósito de assegurar o direito social à moradia. Nesse sentido, parte-se do estudo dos institutos processuais e das técnicas de negociação passíveis de aplicação nessa espécie de conflito, para que quando alcançada a resolubilidade possa ser alcançada e configurada a mudança de fatos sociais constitucionalmente reconhecidos como direitos sociais. Nesta seara, a atuação positiva do Estado, por intermédio dos seus agentes faz-se necessária e em casos de processos que ultrapassam a esfera individual, a tutela processual requer adequação a essa realidade. Trata-se de pesquisa qualitativa, de método dedutivo, com base exploratória e levantamento bibliográfico, para imprimir a cognição crítica às fontes analisadas.

**Palavras-chave:** soluções alternativas; conflito fundiário urbano; direito social; direito à moradia.

**Abstract:** The objective of this work is to analyze alternative solutions for resolving land conflicts, starting from the question whether the current procedural system is sufficient for resolution and the purpose of ensuring the social right to housing. In this sense, the starting point is the study of procedural institutes and negotiation techniques that can be used in conflict, so that when resolution is achieved, the change of social facts constitutionally

recognized as social rights can be achieved. In this area, the positive action of the State, through its agents, is necessary and in cases of processes that go beyond the individual sphere, procedural protection requires improvement in this reality. It is qualitative research, with a deductive method, with an exploratory base and bibliographical survey, to print critical cognition to the sources.

**Keywords:** alternative solutions; urban land conflict; social right; right to housing.

## INTRODUÇÃO

A crise urbana de ocupação territorial na realidade brasileira não é recente e demonstrou-se significativamente com o acirramento das disparidades socioeconômicas frente às diversas formas de uso e do fracionamento do solo atrelado a expansão e a instalação dos núcleos urbanos informais. Tais desigualdades tiveram o efeito resultante na reprodução capitalista de modalidades assistenciais dessemelhantes as classes sociais, representando a escassez de acesso unificado do direito à moradia e ilustrando quadros de exclusão dos economicamente desfavorecidos.

Diante dessa realidade, a inquietação quanto às prerrogativas constitucionais de garantia e efetivação dos direitos sociais serão desveladas frente às disputas de reconhecimento dos espaços marginalizados, estruturados em construções irregulares, palco dos conflitos urbanos.

O direito à moradia, dentro desse grupo dos direitos sociais, categoriza como necessidade basilar do ser humano, contendo a habitação como indicador socioeconômico de aferição da qualidade de vida. Dentro dessa prerrogativa, a eliminação das desigualdades se sobrepõe ao tradicional conceito da propriedade, incorporando os fundamentos dos direitos humanos fundamentais no cerne do direito ambiental das cidades.

Em medida que a Constituição reconhece o acesso à moradia regular e o combate a marginalização com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III e art.6º), os litígios instaurados nos centros urbanos quando mal administrados não alcançam o objetivo de pacificação, devendo o poder público empregar postura mais ativa na garantia do direito social previsto pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000.

Pelo contrário, apresentavam repercussões no gerenciamento dos procedimentos processuais, em vista das relações territoriais com o espaço urbano não se restringirem apenas ao solo, mas ao processo de interação social para ocupá-lo e integrá-lo. A compreensão desse tipo de conflito não apenas coletivo, mas também como um problema social é o pilar das possibilidades de resolução das lides processuais.

Diante disso, a carência de resolução satisfatória acarreta a vulnerabilidade dos atores sociais que vivenciam a realidade da insegurança e somada a omissão do Estado, com um quadro de inefetividade, demandando tutelas jurisdicionais apropriadas. Nesse ponto, a flexibilização dos procedimentos aplicados para os conflitos fundiários e a adição de meios alternativos de resolução das problemáticas é a proposta apresentada.

À vista de tal argumentação, a desburocratização estatal ante a consecução dos valores constitucionais e a possibilidade de reestruturação das organizações que realizam a aplicação das medidas alternativas de solução de conflito é uma das propostas do presente trabalho, sob ingerência da corrente jurídica do *Alternative Dispute Resolution* (ADR), acerca do caráter moral do direito.

O envolvimento é de interdependência entre a materialidade do solo, que também alberga a vontade humana, a forma de reprodução das relações sócias à das políticas e da gestão desse “território vivo” e da atuação do Estado no cumprimento das normativas constitucionais, no qual os interesses são geridos de forma estratégica para alcançar um fim de resolubilidade.

No que concerne à metodologia aplicada, o artigo contém abordagem qualitativa, com base descritiva e exploratória da temática, tendo sido utilizada a técnica de revisão bibliográfica para a elaboração do referencial teórico e dos resultados e discussões dispostos ao longo do trabalho.

## 1 CONFLITOS DE ORDEM FUNDIÁRIA E O ACESSO À JUSTIÇA

O ordenamento territorial e a formação socioespacial encontram a semântica fincada na materialidade das relações sociais, na ação dos indivíduos como principal dimensão da ocupação do solo. Dito de outra maneira, na dissertação da obra acerca da produção do espaço de Henry Lefebvre (2020, p. 276) o desenvolvimento do espaço territorial constitui como produto das interações humanas de reprodução e de produção, resguardando um suporte para que essas reverberem na interação com o território.

Dessa forma, repercute o reconhecimento do conceito de espaço social como detentor do espaço físico, cujo sujeito enquanto ator de uma vida social o transforma com a aplicação do trabalho. Isto é, a natureza abastece os indivíduos de recursos para o desenvolvimento da atividade produtiva, de modo a dinamizar o espaço social através das relações de reprodução, que são conhecidas pela natureza biológica; e as relações de produção e organização do labor, a composição do trabalho de forma hierarquizada (LEFEBVRE, 2020, p. 289).

Com efeito, o arranjo do espaço acaba por sucumbir aos elementos das práticas sociais reproduzidas pelos indivíduos, às representações empíricas do espaço e à posição de representação do território enquanto vivência dos sujeitos.

Nessa linha de raciocínio, o modo de produção de uma sociedade será determinante para a formação do espaço e para a posterior aplicação de um ordenamento territorial. Nesse diapasão, Milton Santos (1997, p. 51) versa que o espaço geográfico é aquele “formado por um conjunto indissociável, solidário e contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”.

Sendo assim, a forma de apropriação do território é concomitante o resultado das interações sociais, constituindo “um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço.” (SANTOS, 2002, p. 29). Dessa maneira, a compreensão da natureza do espaço associada à evolução das técnicas configura a possibilidade de união da intrínseca relação do indivíduo com o território e do indivíduo com ele mesmo, produzindo assim o espaço geográfico.

Esse espaço geográfico dentro de um processo de urbanização, com rápido crescimento e sem o adequado planejamento urbano, gera problemáticas sociais, econômicas e ambientais. A precariedade no acesso aos equipamentos públicos, à infraestrutura e aos serviços públicos revela-se em um processo de exclusão territorial. Nesse ponto, o urbanismo de risco tratado por Raquel Rolnik (2000) impõe as condições de precariedade aos seus cidadãos e os expõe às condições inadequadas de moradia, exacerbando as desigualdades e perpetuando a insegurança jurídica da posse.

A irregularidade da posse, sob o viés jurídico, gera a insegura e o desrespeito de direitos fundamentais pactuados sob a ordem constitucional, enquanto baliza de garantia de direitos sociais e alcance de um Estado Democrático de Direito. Entre esses está o direito à moradia (art. 5º CRFB/88), preceituado a partir de um compromisso firmado com as Nações na Assembleia Geral da ONU, de 10 de dezembro de 1948, instituído como inerente à dignidade humana, devendo ser assegurando à toda pessoa e sua família (Declaração Universal dos Direitos do Homem, art. XXV).

Apresenta-se a partir dele um conceito complexo, com possível interpretação em dois aspectos. Em primeiro lugar como direito de oposição às atuações e iniciativas arbitrárias que tentam lhe turbar e, em segundo lugar, enquanto direito a obter uma habitação adequada. Essa garantia fundamental dentro do cenário de inaccessibilidade formal à terra urbana gera conflitos e desafios para a administração pública e o poder judiciário, devido ao descompasso entre a realidade urbana e os institutos jurídicos utilizados para solução dos conflitos fundiários.

Desse modo, surge a categoria de conflitos fundiários como conflito social que expressa as relações entre interesses coletivos e interesses privados, precisando ser encarada além da perspectiva jurídico-legal, ampliando para o olhar humanitário do direito. É expressivo o envolvimento de famílias de baixa renda ou grupos sociais em situação de vulnerabilidade, que necessitam da atuação do Estado na garantia do direito humano à moradia devido a uma disputa pela posse que existe.

A partir desses aspectos, é que se pode compreender “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” (MAFRA; TROMBINI, 2017, p. 116). Especificamente a categoria de conflito fundiário foi apresentada diretamente pelo Ministério das Cidades, no art. 3º, I da Resolução recomendada nº 87 do Conselho das Cidades, de 8 de dezembro de 2009, nos seguintes termos:

Disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

Outrossim, embora haja várias legislações previstas no ordenamento pátrio quanto à efetivação de regularização fundiária em casos de conflitos fundiários que atingem as populações de baixa renda, em especial o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e a Lei da Reurb (Lei nº 13.465/2017), é preciso analisar se as soluções alternativas de pacificação social nos conflitos fundiários resguardam o acesso à justiça, evitando a violação de direitos fundamentais.

## 1.1 ORIGEM DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO MEIO URBANO

Na realidade brasileira, as raízes de reprodução das interações sociais no espaço geográfico são marcantes, principalmente pela trajetória histórica de colonialismo escravocrata, que enredou

na formação do primeiro tecido social subordinado à autoridade dos que concentravam renda e propriedade.

Conseqüentemente, a estrutura hierárquica dos ambientes políticos e sociais “reforçam também as posições e situações dos diferentes agentes sociais, na medida em que o uso contínuo desse espaço hierarquizado também é suficiente para produzir suas próprias hierarquias” (MELAZZO; GUIMARÃES, 2010, p. 25).

Destarte, a análise de ocupação territorial não deve se desvincular do estudo acerca da interação social, pois o elemento vivo de instauração das dissimetrias socioeconômicas está imbricado com a forma de se apropriar do solo, de modo que “há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra” (SANTOS, 1988, p. 123).

Acerca disso, a análise de crescimento econômico nas metrópoles do Brasil representa a rede de relações sociais que impuseram aos cidadãos as problemáticas de pauperização nas relações de trabalho, revelando o desnivelamento da distribuição de renda, da forma de ocupação do solo.

A origem dessa desigualdade inicia-se com a intensificação do processo de industrialização em paralelo à valorização dos terrenos fabris e residenciais nos centros urbanos, que afugentaram as anteriores estruturas de vilas operárias. De modo que a questão da moradia para os trabalhadores passa a ser revolvida pelas relações econômicas do mercado imobiliário (KOWARICK, 1993, p. 101).

Frente à especulação imobiliária, os fluxos migratórios da classe trabalhadora foram se distanciando dos centros, carentes de infraestrutura e caracterizados pelas ocupações desordenadas do solo. Ao contrário do que deveria ter sido feito, o poder público só se mostrou atuante quando o desenho urbano já estava parcialmente formado e subjugado ao fluxo das ocupações dos particulares e da dinâmica valorização-especulação.

Dentro desse contexto, a força de trabalho sujeitava-se à fadiga desencadeada pela engrenagem econômica que não fora controlada pelo estado e sim facilitada mais uma vez pela especulação imobiliária no melhoramento da malha viária, que valorizava preços de terrenos de zonas específicas com processos de desapropriação realizados pelo estado (KOWARICK, 1993, p. 57).

Essa configuração espacial afastava ainda mais os grupos pobres das localidades valorizadas, em consequência das exigências impostas em relação as custas tributárias pelo poder público serem intangíveis para a parcela que constituía a mão-de-obra da futura metrópole.

E, é nesse cenário que as multinacionais entram para drenar de forma vertiginosa para o exterior os recursos investidos com as ideias do período repressivo de abertura econômica, devido a ausência de atuação firme no espaço político para preparar o ambiente econômico interno para essa exploração sem retorno de aplicação, comprovando os prospectos de Henri Lefebvre (2008, p. 47) de que as cidades estavam servindo de instrumento para o mercado, sacrificando o povo ao processo de espoliação urbana (KOWARICK, 1993, p. 58).

Tal movimentação filtrava os grupos sociais frente à ocupação de determinadas áreas, em que há o deslocamento das camadas mais pobres e desfavorecidas de poderio político para as localidades mais distantes do centro, instituindo o processo de gentrificação (MENDES, 2011, p. 473-479). Diante disso, as camadas populares não detinham os acessos aos serviços de consumo coletivo, pois o ordenamento territorial não era completo.

E, o Brasil reproduzia mais uma vez a figura da fragmentação urbana advinda do processo de globalização econômico e social, em que despontam os níveis de desigualdade social e planeja a ocupação do território ao bel prazer do capital (BAUMAN, 2010, p. 118). Portanto, a ausência de políticas sociais para ordenar a ocupação do território com visão intersetorial impulsionou o processo de encurtamento da dualidade espaço e tempo.

Para Harvey (2003, p. 939-941), o aumento da inserção do capital gera o crescimento direto do consumo e, conseqüentemente, da exploração dos trabalhadores. Esses que terão que ocupar e usufruir do território de forma diferenciada e muita das vezes precária, em detrimento da pauperização da força de trabalho. Logo, resta evidente que o território permeia e projeta as relações de poder que nele são disseminadas, constituindo espaços hierarquizados (MORAES, 2005, p. 215).

Desta forma, o filósofo e sociólogo francês assevera que a crise da cidade é mundial contudo, “as causas práticas e as razões ideológicas dessa crise variam segundo os regimes políticos, segundo as sociedades e mesmo segundo os países em questão” (LEFEBVRE, 2001, p. 74). Em vista disso, a questão socioeconômica nos territórios:

é o processo de reprodução do capital que indicará os modos de ocupação do espaço pela sociedade. [...] Ou seja, a acumulação capitalista é que determina a forma de produção e transformação do espaço construído. Formas de provisão de habitação, processos espaciais específicos como a suburbanização e metropolização de transformação do território que tendem a se estabilizar em ciclos históricos específicos tem sua lógica de transformação definida pelo regime de acumulação (COUTINHO, 2011, p. 101).

Assim, fica compreendido que as problemáticas não se restringem ao aspecto local, devido o processo de urbanização se refletir sobre a forma de reprodução do capital no espaço nacional. À vista disso, subsiste o empenho de estruturar um planejamento interseccional e integrado, que reflita em todos os âmbitos e esferas que são marcadas pela segregação social e pelo inaccessibilidade da população de baixa renda e não detentora de voz nas interfaces local, regional e nacional.

## 1.2 DA LITIGÂNCIA NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS ACERCA DO DIREITO À MORADIA

A tradição de resolução de conflitos fundiários é pela via judicial, na qual os litigantes buscam o terceiro representante do poder judiciário – o juiz, para que ele reconheça e aplique sob o monopólio da jurisdição o que reconheça ser a solução mais viável ao objeto do processo.

Contudo, aliada à ida ao judiciário é normalmente instituído um quadro de violência com o esbulho da posse e subjugação a precariedade e vulnerabilidade dos grupos sociais que habitam nessas áreas irregulares nos centros urbanos. Essa atuação desmedida praticada por particulares, alinhados a uma ideologia da violência necessária, legítima e honrosa tende a apagar as culturas.

Nessa perspectiva, a resolubilidade das ações possessórias, como estudada em pesquisa empírica do ano de 2001 até o ano de 2014, demonstra que o Poder Judiciário não apresenta instrumentos procedimentais suficientes que equilibrem a heterogeneidade socioeconômica da demanda de acesso à propriedade em face da demanda de proprietários que compõem o polo ativo com poder aquisitivo avantajado, tal análise sob o aspecto da legalidade de reconhecimento do direito social (COSTA, 2016, p. 124).

Perante tal investigação, somente 34,37% das decisões interlocutórias e sentenças possuíam referência ao direito à moradia com status de direito fundamental dos direitos humanos (COSTA, 2016, p. 128). O restante dos atos ordinatórios restava sob a subjetividade do magistrado e pelo entendimento de como estava sendo exercida a posse de determinada comunidade subjugada a uma reintegração de posse de grandes áreas, como resultado também apontado na pesquisa realizada pelo Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça do Ministério da Justiça (BRASIL, 2013, s.p.):

Apesar da consolidação no ordenamento jurídico brasileiro do direito à moradia digna como uma garantia social, apesar dos princípios, diretrizes e regras emanadas do Estatuto da Cidade e das resoluções advindas do Conselho Nacional das Cidades, o Poder Judiciário, na maioria dos casos, privilegia a aplicação da legislação civil e processual civil para determinar a desocupação liminar e, por vezes, com uso de força policial das áreas submetidas a disputa.

Atrelada a esse levantamento, o trabalho da professora Giovanna Bonilha Milano (2017, p. 14) apresenta resultados complementares acerca da atuação do Poder Judiciário nos processos fundiários no âmbito urbano. Foram examinadas 311 decisões dos Tribunais de Justiça das regiões do Pará, Pernambuco, Distrito Federal, São Paulo e Rio Grande do Sul, entre os anos de 2014 e 2015, dos estados que possuem maior número de construções em núcleos urbanos informais ou aglomerados subnormais, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A pesquisa apontou que apesar do reconhecimento perante o código de processo civil, no que concerne a impossibilidade de concessão de liminar sem que haja a realização de audiência de mediação entre os interessados nas ações de reintegração de posse, a percentagem expressiva de 67% apontava para a autorização do despejo em sede de liminar, sem que a escuta ativa dos réus fosse efetuada.

Sendo assim, o entendimento percebido pela pesquisadora foi de que os juízes reconheciam “a melhor posse é aquela que deriva do direito de propriedade, desvinculadamente de aferições focadas no uso ou na funcionalidade que o proprietário tenha ou não dado ao imóvel” (MILANO,

2017, p. 11). Ou seja, as alegações de desvio da finalidade da função social da propriedade eram afastadas em vista da discussão ser centralizada na seara possessória.

O privilégio dado às escrituras públicas e certidões de registro de imóveis muitas das vezes ultrapassam a destinação dada pelas comunidades que habitam por anos em assentamentos precários por não terem condições de se deslocarem para áreas com elevados valores imobiliários.

Desse modo, inicia aqui o questionamento quanto a necessidade do olhar institucional do poder judiciário quanto à questão da habitação e a priorização da cognição exauriente não violenta, em detrimento da cognição sumária (liminar) que não oportuniza o debate em torno dos direitos sociais que as partes carregam consigo.

É crível que muita das vezes está no pensamento dos interessados que a violência que provoca o sofrimento dos homens é o ato fundante da filosofia do litígio. Contudo, a recusa de toda legitimação da violência fundamenta o princípio da não-violência e ao justificar “o uso racional da violência”, as ortodoxias estão justificando os abusos dos extremismos (MULLER, 2007, p. 12).

As tradições que herdamos, por reservarem espaço à violência, não reservam espaço à não-violência. Entretanto, nessas mesmas tradições existem pilares sobre os quais é possível desenvolver a não-violência. Então, quando há conflito entre a exigência da consciência e a obrigação da ordem, o indivíduo deve romper com a autoridade e preservar sua autonomia, sua responsabilidade e sua liberdade de poder dialogar para a o alcance da solução mais assertiva.

Desse modo, em uma sociedade onde a violência impera e a persuasão é deixada de lado nas relações interpessoais e sistêmicas torna-se a antítese do poder, como assevera Hannah Arendt (1970, p. 6), pois essa pode conduzir como ameaça até contra si mesma. Perante tal análise, a pessoa é vista essencialmente como um ser de relação, podendo tornar-se livre com os outros. De modo que ele se torna livre quando consegue estabelecer com os outros relações de seres livres, isto é, relações isentas de toda e qualquer ameaça ou temor, de toda e qualquer dominação, submissão

Nas situações em que as relações de dominação-submissão prevalecem entre os homens, o reino da violência se estabelece e, por conseguinte, o poder político fracassa e não se vislumbra um cenário diferente quando se considera o contexto maior, em que se observa na verdade a acumulação exagerada de bens por alguns - e consequente privação do mínimo de bens para outros - que gera a própria selvageria.

Há, portanto, um nexos entre não-violência e justiça, na medida em que a justiça exige que cada um receba conforme sua necessidade, exige não a pobreza, mas a distribuição. Deve-se garantir a propriedade e, ao mesmo tempo, garantir que a resolução dos conflitos estabeleça relações de justiça entre os dois rivais, garantindo os direitos de cada um em relação ao objeto (MULLER, 2007, p. 150).

E qual seria o melhor projeto do que a abertura de espaços de diálogo e debate? Há contrariamente a ideia de que a universalidade não atinge todos os cidadãos e a minoria deles que possui poderio decisório, contudo instrumentos integrativos e dialógicos podem modificar essa lógica hierarquizada. Sendo assim, a participação pode até não ser direta, mas o direito de controlar o poder pelo povo deve ser, com a emissão de juízo de valor sobre os seus próprios direitos. E na

resolução de conflitos isso aparece de forma mais expressiva, principalmente quanto há inversão da lógica de verticalidade das decisões judiciais em conflitos complexos como os fundiários.

Nesse sentido, ante a crise na prestação jurisdicional do poder judiciário, os fundamentos na adoção dos meios alternativos são de extrema relevância. E, a primeira diretriz é centrada na ideologia de harmonia social e solução pacífica dos conflitos tida na constituição. Desse modo, a aspiração dos juizados de paz se converte na esperança dos eletivos meios de conciliação e mediação. Enquanto a segunda diretriz demonstra-se na adequação do método ao tipo de conflito, com vistas a diminuir o desgaste nas abordagens que não coadunam com o conflito preexistente (TARTUCE, 2015, p. 155-157).

Mas, para que possamos desvendar em equivalentes jurisdicionais para composição da lide é preciso analisar a natureza jurídica dos termos atribuídos. Diante disso, a terminologia concebida por Francesco Carnelutti (2016) revela que mesmo que os atos não tenham sido executados pelo interesse estatal de solução de conflito, eles são dotados de idoneidade em certas circunstâncias para alcançar o mesmo fim. O rol dessa figura seria composto, segundo o autor, pelo processo estrangeiro, processo eclesiástico, autocomposição e arbitragem. O mito da onipresença do estado se dilui na ideia de justiça inalcançada com a insuficiência das vias padrões de resolubilidade.

E qual seria o fomento que os estados podem dar aos meios alternativos de solução de conflito? Apesar da presente inafastabilidade do poder público, a coexistência com controle de um sistema pluriprocessual eficiente surtiria o efeito de complementariedade e de acesso aos indivíduos na universalização dos serviços de solução das controvérsias. Assim, a destinação de verba e a instituição de políticas públicas podia ser a saída através de esforços multifacetados para o alcance da harmonia social.

Contudo, é imprescindível o reconhecimento também das vantagens e desvantagens na adoção de cada meio. As vantagens de modo geral é a resolubilidade célere, confiável e aperfeiçoabilidade da justiça estatal em vista da diminuição do número de processos. Além da interação entre os partícipes para inspirá-los ao consenso espontâneo. Vale apontar que as desvantagens se relevam na privatização da justiça, na falta de controle nos procedimentos, na inacessibilidade a certos cidadãos e frustração quanto à confiabilidade das leis.

Dentro das prerrogativas já existentes de meios alternativos de conflitos, poderá ser analisado a forma como as legislações específicas puderam auxiliar em formas até mesmo extrajudiciais de resolubilidade das lides, possibilitando uma visão dialógica e não mais interinamente bélica.

## 2 MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Nesse sentido, os indivíduos que recorrem à violência como método para satisfazer suas paixões e seus desejos ou para defender os interesses particulares já abandonaram o lugar onde se elabora e efetiva o projeto político da comunidade à qual pertenciam. As ações já não se inserem

no espaço público que constitui a cidade política.

Será preciso ir até eles para combatê-los e neutralizar sua capacidade de violência. Essa luta é necessária para preservar a possibilidade de ação política da comunidade, mas não é constitutiva da ação política dos homens racionais. E para que seja inserida no âmbito processual com objetivo de sanar as formas violentas de resoluções de conflitos é necessário que os meios alternativos de resolução de conflitos possam ser apresentados como saída diversificada.

Nesse diapasão, a “legitimidade das soluções consensuais depende, indubitavelmente, da permeabilidade dessas negociações à participação dos grupos que podem ser atingidos e de especialistas no tema” (ARENHART, 2017, p. 16). Desse modo, entende-se que conflito é um elemento natural e inafastável do convívio humano e embora pareça algo negativo e determinista, constitui um elemento fundamental à construção de transformação.

Só há conflito em relações sociais em que haja interdependência, os envolvidos têm corresponsabilidade nas suas causas e detêm autonomia à construção participada da transformação promovida pelo conflito. Nossa sociedade hiperdinâmica requer a existência de um sistema jurídico e de métodos de resolução de controvérsias que sejam ágeis, atualizados e idôneos. No modelo tradicional de acesso à justiça, a busca da solução final se resume a resolver apenas a crise jurídica, deixando em aberto impasses de outras naturezas (TARTUCE, 2015, p. 9-11).

A pesquisadora Mayara Siqueira de Carvalho (2021, p. 11-13) apresenta uns dos métodos - da Justiça Restaurativa, consistindo no modelo de justiça em que vítima, ofensor e outros membros afetados participam da resolução das situações decorrentes do delito com o auxílio de um facilitador da comunicação. A proposta é que os envolvidos possam reconhecer suas responsabilidades, buscando a melhor maneira de reparar os danos e atendendo às necessidades dos afetados.

Pela autotutela, o indivíduo soluciona o embate pelo destemor da própria valentia, atuando voluntariamente por si e com o fito de alcançar uma hierarquia e um local de destaque em relação ao cenário que almeja. Enquanto na autodefesa, os antagonistas deslindam o conflito pela imposição do interesse de um deles com o sacrifício do interesse do outro.

Quanto às soluções pacíficas, as partes podem, substituindo a força pela razão, adotar como modalidades: a) a solução “moral”, em que os antagonistas se conformam em limitar seu interesse, inclusive renunciando a ele; b) a solução contratual, em que ambos se entendem e convencionam a composição do conflito; c) a solução arbitral, em que as partes confiam a um terceiro a função de resolver a contenda (TARTUCE, 2015, p. 25-26).

Sendo assim, no âmbito das demandas coletivas o Código de Processo Civil forneceu a partir da normativa do art. 554, §1º, nos casos “em que figure no polo passivo grande número de pessoas serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local” (BRASIL, 2015), a intimação do Ministério Público e da Defensoria Pública, para os que apresentam hipossuficiência econômica.

Atrelado a isso, há a previsão de que “no litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmada na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão de medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a

realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º (BRASIL, 2015), na qual poderá constar outros órgãos responsáveis pelas políticas de regularização urbana perante o ente federativo responsável.

Tal procedimento pode repensar a ótica da perspectiva global única de resolução de conflito, podendo marcar o pontapé da aplicabilidade da justiça comunitária, na qual há um modo de enxergar e compreender o mundo amparado no saber local. Esta reflete os pressupostos em que estão amparados e repercute não só nas formas como se entende os problemas, mas na habilidade de distingui-los e de transformá-los.

Nas justiças restaurativa e comunitária, o envolvimento nos processos deliberativos ou dialógicos é acompanhado da responsabilização pelas causas e execução das ações planejadas. Para que a justiça seja satisfatória sob o paradigma restaurativo e comunitário, deve ser centrada nos sujeitos. Esse elemento de humanização rompe com a supremacia da razoabilidade abstrata em detrimento dos modos de vida concretos.

O fazer justiça na, para e pela comunidade não é centrado na figura do Estado. O conflito é uma via para condução de grandes discussões públicas no cerne de assuntos e relações que costumam ser privadas (CARVALHO, 2019, p. 286-287). Desse modo, para Fernanda Tartuce, incumbe ao Poder Judiciário empreender os melhores esforços para pacificar com justiça, por intermédio dos meios “alternativos” como uma boa opção a colaborar para uma abordagem célere e eficiente das controvérsias no seio social (2015, p. 156)

O regente de conflitos deve ter cognição e percepção acerca de todos os canais existentes para a sua abordagem, levando em conta os prós e contras e analisando a pertinência no caso concreto. A escolha da via de solução da disputa não é arbitrária nem ocorre por acaso: ela guarda relação com o grau de legitimidade das instituições e com o grau de consciência dos direitos.

Atrelado a isso, os meios alternativos de solução de conflito possuem acepções para além da resolubilidade judicial. Contudo, a expressão de alternatividade já demonstra que o método tradicional não é centrado na “desprocessualização” das lides, e sim no mecanismo padrão da prestação estatal da tutela jurisdicional. E mesmo que o voluntarismo na “desformalização das controvérsias” não esteja totalmente apartado das amarras institucionais, ele muitas das vezes opera às sombras das intervenções judiciais.

## 2.1 FORMAS DE ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DOS MÉTODOS ALTERNATIVOS

A título de exemplo desses meios diferenciados estão os processos de adjudicação, com a inserção de um terceiro (ombudsman) ou com aplicação do mecanismo misto, assegurando o acesso aos diversos meios mantendo a autonomia procedimental de cada um. Sendo assim, a disposição ao interessado é o mais elogiável, pois a disposição não enseja na obrigação de permanecer no procedimento, como no caso da cláusula de mediação nos contratos

Primeiramente, é ressaltada a devida importância da autonomia da vontade/autodeterminação como valor essencial para que o indivíduo decida os rumos da controvérsia e

protagonize a saída consensual do conflito, trazendo a voluntariedade como dever de respeitar os diferentes pontos de vista (FOLGER; BUSH, p. 85). Nesse diapasão, o indivíduo é visto como protagonista das decisões e digno de exercer sua autonomia, revelando a base do fundamento ético da dignidade humana e da liberdade individual.

Todavia, para que haja a manifestação da consensualidade de forma genuína é fundamental que haja comunicação e acesso a informação, com o fito de evolução moral e de aprimoramento da autonomia e empoderamento decisório (Resolução nº 125/2010 CNJ). Sendo assim, a decisão informada requer que o facilitador comunique ao jurisdicionado e o deixe ciente quanto aos seus direitos e o contexto fático no qual se insere (DIAS; GROENINGA, 2001, p. 60).

Revela-se, então, a indispensabilidade dos princípios da autonomia da vontade e da decisão informada para que não ocorra o comprometimento da mediação. E para a condução desse procedimento de resolução de conflito não se estabelece uma fórmula pré-ordenada, instituindo-se por meio de conversas entre as partes com a contribuição do terceiro imparcial. A informalidade permite o relaxamento e tranquilidade entre os envolvidos, sem olvidar do tecnicismo dos mediadores e conciliadores.

E, para que essa atuação tenha validade, a imparcialidade é inescusável. O indivíduo deve ser estranho aos interesses em questão e se houver, deve externalizar o envolvimento e se abster da mediação devido a ausência de atuação equânime entre os partícipes, sem que haja interferência no resultado. A busca será no consenso, na cooperação e não no incentivo da competitividade.

Perante tal escopo a negociação pode ser orientada pelas quatro diretrizes preconizadas pela Escola de Harvard: a) Divisão das pessoas dos seus problemas; b) Foco nos interesses e não nas posições; c) Propor alternativas de benefício recíproco; d) Persistência nos critérios objetivos para ponderação das opções criadas (TARTUCE, 2015, p. 206-211).

Nesse contexto, a boa-fé e a confiabilidade podem surtir efeito de respeito mútuo, de abertura e transparência. Portanto, resta claro que o terceiro facilitador também não pode divulgar e expor as informações apresentadas na sessão – art. 166, §2º, CPC.

Outrossim, o discernimento quanto ao nível da comunicabilidade e de poderio na comunicabilidade deve ser administrado pelo terceiro interessado, de modo que alcance pontos de comum interesse ou com o uso de outras técnicas. Uma delas é mobilizar seus meios de influência sem que haja como advogado ou assessor técnico do litigante mais fraco (HIGNTON DE NOLASCO; ALVAREZ, 2008, p. 418).

## **Mediação**

A mediação conceitua-se como a abordagem consensual em que o terceiro imparcial age para auxiliar a comunicação entre os partícipes, revelando saídas alternativas que farão parte da decisão dos indivíduos. O ponto pé de reconhecimento no Brasil foi com a Resolução 125 do CNJ, com o novo CPC e com a Lei de Mediação, versando sobre as diretrizes éticas, os princípios, a atuação do mediador e aos meios como a atividade técnica deve ser exercida com vistas a que a lide

seja finalizada e convertida sem comprometer a relação interpessoal integralmente (TARTUCE, 2015, p. 173-176).

Tal forma de resolução não possui finalidade de acordo, e sim de satisfação dos interesses, das necessidades e convicções entre as partes envolvidas na lide. O formato é de incentivo, por meio de uma estratégia criativa, de resolução pelo diálogo cooperativo, solução em conjunto, “a mediação deve ser flexível, contemplando as necessidades e os tempos das partes para relacionar-se e poder chegar ou não a um acordo” (VEZZULLA, 1998, p.65).

Nesse caso, o terceiro atuará apenas como facilitador da resolução da controvérsia, auxiliando no reestabelecimento ou manutenção do diálogo entre as partes, para que se encaminhem à solução consensual acerca da matéria que gerou o conflito. Tal forma ganhou destaque com o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH3), editado pelo governo Federal através do Decreto nº 7.037 de dezembro de 2009, que inseriu políticas específicas destinadas à mediação de conflitos fundiários.

Esse plano previu o “Eixo Orientador IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência”, que versava na Diretriz 17 sobre a ““Promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos”, em seu objetivo estratégico VI: “Acesso à Justiça no campo e na cidade”, previu as seguintes “ações programáticas”:

- a) Assegurar a criação de marco legal para a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, garantindo o devido processo legal e a função social da propriedade.
- b) Propor projeto de lei voltado a regulamentar o cumprimento de mandados de reintegração de posse ou correlatos, garantindo a observância do respeito aos Direitos Humanos.
- c) Promover o diálogo com o Poder Judiciário para a elaboração de procedimento para o enfrentamento de casos de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais.
- d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos (BRASIL, 2009).

O PNDH3 foi revisto devido ao número expressivo de críticas e foi alterada a mediação como ato inicial prévio à concessão de medidas liminares e a prioridade de realização de audiência pública com a presença dos diferentes atores, como pode ser visto:

- d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos (BRASIL, 2010).

Associado a isso, no que diz respeito aos conflitos fundiários urbanos, de acordo com o

art. 3º, inciso III, da Resolução Recomendada nº 87/2009, do Conselho das Cidades, a mediação deve efetuar o envolvimento dialógico entre as partes afetadas, os órgãos públicos, as entidades da sociedade civil, direcionando à garantia à moradia digna e adequada, além de impedir a violação dos direitos fundamentais.

Após a aprovação da Lei nº 13.465/2017, houve o incentivo na resolução dos conflitos de forma extrajudicial, com reforço na consensualidade e cooperação entre o Estado e a sociedade, de modo que o art. 21 fortalece os meios alternativos para o alcance de processos decisórios mais participativos:

Artigo 21 - Na hipótese de apresentação de impugnação, poder ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

§ 3º -A mediação observará o disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, facultando-se ao poder público promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada (BRASIL, 2017).

Essa iniciativa da mediação por via do diálogo pode deter papel transformador e emancipatório, resgatando direitos de participação ativa em locais normalmente de exclusão, como nos casos das áreas dos núcleos urbanos informais. Resguarda-se a categoria de cidadão à essas populações e sujeitos de sua própria história (GUSTIN, 2005). A visão multidisciplinar nesse âmbito é requerida e pode ampliar e tornar mais célere o alcance da solução, já de voltar a lide apenas ao aspecto jurídico pode engendrar

### **Conciliação**

É importante que haja a diferenciação da conciliação da mediação, pois essa primeira detém a estratégia mais objetiva, sem relegar muito espaço para as subjetividades (ao passo que o mediador as explora). O mediador retira as partes da acomodação, mas lhes resguarda o poder de decidir e a autoridade da resolubilidade. Aqui, a conciliação é mais propositiva e apresenta possíveis soluções aos sujeitos envolvidos:

“O conciliador apazigua as questões sem se preocupar com a qualidade das questões, interfere se necessário nos conceitos e interpretações dos fatos com a utilização de aconselhamento legal ou de outras áreas”. (TAVARES, 2002 p.43)

No Brasil, essa técnica é utilizada no procedimento judicial, no qual as partes decidem por efetuar um acordo, com o auxílio de um terceiro (juiz ou conciliadores), atrelada ao litígio do poder judiciário, contudo, sem decisão imposta pelo juiz, fruto de um consenso orientado, conforme os dispositivos legais como o art. 3º, §3º e os arts. 165 e 175 do Código Processual Civil.

E, por meio do código civil, nos litígios possessórios coletivos o juiz deverá designar audiência não apenas de justificação, sem que (a) o esbulho houver ocorrido há mais de ano e dia quando do ajuizamento da ação de reintegração de posse, os chamados casos de “força velha” (art.

565, caput); (b) quando, tendo sido concedida a medida liminar, não houver sido executada no prazo de um ano, contado da data da distribuição da ação (art. 565, § 1º).

Implementa-se a partir dessa premissa o princípio da consensualidade na prática, que caracteriza o novo direito processual a partir do CPC de 2014, quando a audiência de conciliação assume o papel de tentar proteger o direito ao diálogo e da defesa da moradia.

### **Solução extrajudicial – regularização fundiária**

As primeiras disposições foram apresentadas pela Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979), que possibilitou que os municípios efetuassem a regularização de loteamentos ou desmembramentos não autorizados ou executados em desconformidade com a legislação (art. 2º). Após a Constituição Federal de 1988, especificamente no capítulo sobre a política urbana, voltou-se à importância da concepção social concernente à propriedade e à cidade.

Atrelada a essa realidade apresentou-se o Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei nº 10.257/2001, com expressivos dispositivos, que possibilitavam a instrumentalização da regularização fundiária e o reconhecimento da posse exercida nos assentamentos precários.

Logo após, com o aumento das discussões sobre o direito de acesso à cidade e a moradia no ano de 2003, o Ministério das Cidades com a expectativa de unificar as políticas urbanas que eram pauta das lutas urbanas.

Contudo, vem a crise de 2009 e a expressiva manifestação de novos atores sociais dos movimentos e ações coletivas reivindicatórias de manter pugnar por expressiva diminuição das desigualdades do acesso a moradia seguida da implementação de uma política urbana de combate ao déficit habitacional como no caso do Programa “Minha casa, Minha vida” – Lei no 11.977/2009.

Os recursos viriam do Fundo de Arrecadamento Social e do Fundo de Desenvolvimento Social, mas com a forma de gestão com razão política neoliberal, alarmando e acirrando as contradições inerentes a relação da política pública com o fim que se propunha.

Atrelado ao déficit das políticas habitacionais, houve o agravamento político no ano de 2015 com o aceite do pedido de impeachment da ex-presidente Dilma. Esse cenário foi marcado pela crise política, social e econômica com famílias sendo despejadas, com inúmeras reintegrações e com despejos ocasionados pela incapacidade de quitar os aluguéis. Além de proprietários reproduzirem a lógica de manutenção de imóveis não destinados a função social (ROLNIK e al., 2017).

Após o abalo que a democracia sofreu foi apresentada a Medida Provisória nº 759/2016, tratando das principais mudanças normativas no âmbito da regularização fundiária rural e urbana que, após aprovação, foi convertida na Lei nº 13.465/2017. Tal normativa foi pauta de diversos embates, pois houve a alteração de marcos regulatórios, a imposição de procedimentos de mitigação de exigências e parâmetros urbanísticos.

Mas não há contestações quanto a possibilidade de solucionar as problemáticas normalmente judicializadas nos casos dos conflitos fundiários. O objetivo apresentado foi para

solucionar as problemáticas registrais do processo de urbanização que as cidades brasileiras enfrentaram e reconhecer que existem os chamados “aglomerados subnormais”, os quais, segundo IBGE (2010), correspondem ao fenômeno relacionado à forte especulação imobiliária e fundiária, decorrente do espraiamento territorial do tecido urbano.

Em vez do paternalismo estatal, o incentivo é na propagação dos procedimentos consensuais com participação do cidadão na administração da coisa pública e na administração da justiça, democratizando a dialética (WATANABE, 1988, p. 133).

A finalidade de todo esse percurso é de consecução da paz social, reconhecendo que não é um caminho simples devido abranger aspectos pessoais, antropológicos e psicológicos. Os impasses revelam reflexões internas e externas que não detêm a valoração apenas na obtenção de um acordo formalizado. Perante tal ideário, as técnicas prescindem de conhecimento sob o aspecto da comunicação, em destaque a diferença entre as linguagens binária e terciária.

O pensamento binário tem o terceiro excluído e o princípio da alternativa lógica complementando a contradição (conjunção “ou”), ao passo que o ternário inclui o terceiro na atividade comunicativa e amplia o espaço-tempo em que se situa o conflito gerando elementos e elevação das partes para a solução do conflito (conjunção “e”). É importante ressaltar que o judiciário funciona na diretriz binária, entre o ganhar e perder; e a realidade vige sob a característica multifacetada da ternária (ZAPPAROLLI; KRAHENBUHL, 2014, p. 170).

Posto isso, a apresentação dos métodos compositivos para as partes é o início da jornada de restabelecimento da comunicação, sem que haja necessidade de já adentrar no conflito e com conversa aberta e escuta ativa, permitindo que a pessoa perceba a importância que tem para aquela interlocução, com o uso de incentivos verbais (“fale mais”, “verdade?”) (TARTUCE, 2015, p. 231- 235).

Além de prestar atenção na interação entre as partes, o modo afirmativo com a apresentação dos pontos que as partes querem abordar, elevando com o uso de palavras positivas e finalizando de forma sintética tudo que foi discutido.

Quando às intervenções do terceiro imparcial, o uso do modo interrogativo apresenta-se como o melhor para explorar e detalhar as informações com perguntas sobre as particularidades que normalmente não seriam ditas espontaneamente. Destarte, a mescla nos diferentes modos de atuação por parte dos envolvidos não ocorre de forma linear, o uso de humor, da quebra do clima emocional e a flexibilização podem ser fortes aliados para a feitura de uma mediação proveitosa (CARAM; ELIBAUM; RISOLIA, 2006, p. 268).

A atuação é imparcial e propiciadora de momentos de diálogo para que os próprios interessados procurem, se quiserem, as soluções. Após a exposição e a identificação dos seus interesses inicia-se a fase da agenda, enumerando os pontos que serão trabalhados (até os latentes), iniciando pelo que for mais acertado aos métodos do mediador. No modelo transformativo, as partes escolherão o que querem tratar primeiro e na sequência vem a busca de soluções para incentivar à criatividade (ALMEIDA; PELAJO, 2012, p. 136).

Desse modo, a primeira fonte de aplicação dos métodos de solução alternativas é

apontada pela legitimidade democrática ratificada pelo povo na constituição escrita sob a soberania popular, mesmo que essa própria soberania possa alterar a lei e o seu pensamento. Ao passo que a segunda fonte tem a intenção de eliminar a anterior incoerência, apontando que a legitimidade da revisão judicial deriva das normas e valores constitucionais expressos por uma vontade coletiva constitucional (SILVA, 2016, p. 107).

Nesse cenário, a teoria do diálogo constitucional extraprocessual surge como uma das respostas a impugnação ao caráter contínuo da legitimidade democrática e da indeterminação do texto constitucional e da supremacia judicial. Logo, a participação de atores que ultrapassem essa supremacia judicial com o compartilhamento de responsabilidades de interpretar normas constitucionais com as instituições sociais, democráticas e eleitorais instituídas para a concretização dos direitos humanos é o objetivo.

A reação parlamentar ao diálogo pode evitar os extremos da supremacia judicial ou legislativa, enredando em uma democracia mais consciente e autocrítica, pois o perigo reside no ativismo legislativo e não no judicial. Desse modo, a teoria do diálogo possibilita o processo participativo em busca de respostas.

## CONCLUSÃO

As proposições realizadas no presente trabalho tiveram como objetivo sugerir e convidar a refletir sobre novas formas de estruturar as diversas formas de resolução de controvérsia, revendo a reprodução das relações sociais na estruturação do ordenamento territorial e a influência procedimental na realidade socioeconômica de margem da população que foi subjugada na urbanização ou gentrificação dos centros urbanos.

Sem olvidar que os conflitos fundiários devem ser compreendidos dentro de um contexto histórico de formação das cidades, envolvendo atores sociais que estão lutando pelo direito social de acesso à moradia. O reconhecimento da complexidade desse conflito, principalmente quando envolve pessoas em situação de vulnerabilidade demonstra a necessidade de inserção de outros meios de solução de conflitos fundiários, diversas do processo judicial tradicional.

Essas conversas configuram o foco no restabelecimento da comunicação pautado nas iniciativas verbais por meio de questionamentos e afirmações para que os envolvidos possam alcançar saídas produtivas para os impasses, cada um com voz e escuta ativa para promover a compreensão do outro no âmbito do processo civil.

Tal reflexão se alinha ao debatido acerca das prerrogativas da Justiça Comunitária, em que o facilitador é tido como um igual, não apenas porque compõe aquela comunidade, mas também porque narra suas próprias histórias e vulnerabilidades. Somado ao exposto, as formas alternativas de resolução buscam o consenso, a cooperação e a não competitividade entre os participantes, propiciando um ambiente que possibilite o diálogo e a cooperação na busca do consenso

Nessa conjuntura, os desenhos institucionais são feitos pela alocação de faculdades em

diversos agentes, uns com poder de vetar e outros com poder de estatuir mudanças significativas na forma de buscar a solução. Sendo assim, a meta é o resultado positivo, que resguarde os interesses essenciais dos indivíduos: desde a feitura de um acordo até a forma de reintegração amigável com remanejamento das famílias atingidas para conjuntos habitacionais promovidos pelas políticas públicas de acesso à moradia.

Dessa maneira, busca-se a construção de uma ponte de ouro onde o outro possa atravessar e avançar no caminho da resolução positiva. E a retirada dos obstáculos talvez seja um dos maiores entraves, pois desde a preocupação de não ter a necessidade atendida até a influência de terceiros que possuem ingerência na aprovação ou não do acordo pode incorrer e decisões temporários danosas aos partícipes, danificando futuramente a resolução que deveria ser duradora (URY, 2007, p. 202-203).

Nessa linha de raciocínio, os olhos devem estar voltados à solução que atenda aos interesses essenciais, de respeitar o outro e não de redimi-lo. A legislação do Código de Processo Civil de 2015 possibilitou essa ótica ao incorporar o procedimento de mediação e nos conflitos possessórios coletivos, em que já houvesse a posse consolidada, permitindo assim uma via alternativa da postura clássica.

Igualmente, propôs o legislador a participação da audiência dos órgãos de políticas fundiárias urbanas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, para analisarem em conjunto as possibilidades de regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais, não prescindindo de soluções que busquem um acesso à justiça de forma dialógica e menos hierarquizada, com decisões de remoções coletivas compulsórias.

Dessa maneira, a abordagem dos interesses não satisfeitos resulta em um quadro equânime de ganhos. Os ritos decisórios não estão imunes das divergências e quando se discute o arranjo institucional da democracia, o conteúdo almejado das decisões coletivas não determinará o procedimento.

Erros são cometidos, mas a prevenção e aplicação de alternativas que efetivem os direitos sociais do regramento constitucional pode-se falar da proposta de um desenho institucional decisório, onde distribui-se poderes, moldam-se incentivos institucionais e criam-se canais de interlocução, podendo contribuir no diálogo entre intermediário e as partes.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah, *On Violence*, New York, Harcourt, Brace & World, Inc., 1970.

ARENHART, S. C. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista da Tribunal Regional da 1ª Região** Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em: 10 de mai. de 2023.

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo nas cidades*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.

BRASIL. **Decreto Federal n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22.dez.2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm) . Acesso em 15 de mai. de 2023.

BRASIL. **Decreto Federal n. 7.177, de 12 de maio de 2010**. Altera o Anexo do Decreto no 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13.maio.2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7177.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7177.htm) . Acesso em 15 de mai. de 2023.

CARAM, Maria Elena; ELIBAUM, Diana Teresa; RISOLIA, Matilde. **Mediación: diseño de una práctica**. Buenos aires: Historica, 2006.

CARNELUTTI, Francesco. **Como se faz um processo**. São Paulo: Pillares, 2016.

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema del diritto processuale civile**. Cedam, 1936.

DE CARVALHO SIQUEIRA, Mayara. Justiça Restaurativa em Prática: A Experiência do Nacional em Contagem-MG. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito-PPGDir./UFRGS**, v. 16, n. 2, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22456/2317-8558.118764> . Acesso em: 10 de mai. de 2023.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. Resgate dos direitos humanos em situações adversas de países periféricos. **Revista da Faculdade de Direito**, nº 47. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/codem/Downloads/227-Texto%20do%20Artigo-415-1-10-20120808.pdf> . Acesso em: 16 de mai. de 2023.

ROCHA, Rafael de Acypreste Monteiro. **Ações de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto**: dicotomia entre propriedade e direito à moradia. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.26512/2016.03.D.20264> . Acesso em: 10 de mai. de 2023.

DIAS, Maria Berenice; GROENINGA, Giselle. A mediação no confronto entre direitos e deveres. **Revista do Advogado**, n. 62, 2001.

FOLGER, Joseph P.; BUSH, Robert A. Baruch. Mediação transformativa e intervenção de terceiros: as marcas registradas de um profissional transformador. In: SCHNITMAN, D. F.; LITTLEJOHN, S. (Orgs). **Novos paradigmas em mediação**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

HARVEY, David. The right to the city. **International journal of urban and regional research**, v. 27, n. 4, p. 939-941, 2003.

HIGNTON DE NOLASCO; Elena I. ALVAREZ, Gladys S. **Mediación para resolver conflictos**. 2ª Edição. Buenos Aires: Ad Hoc, 2008.

- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.
- LEFEBVRE, Henri. **La producción del espacio**. Madrid: Capitán Swing Libros, 2020.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- MAFRA, Matheus; TROMBINI, Maria Eugenia. **Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando da mediação para a efetivação dos direitos humanos**. Curitiba: Terra de Direitos, 2017.
- MELAZZO, E. S e GUIMARÃES, R. B. Ponto de partida: a desigualdade social e a definição da política urbana. In: MELAZZO, Everaldo Santos e GUIMARÃES, Raul Borges. **Exclusão social em cidades brasileiras**. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.
- MENDES, Luís. Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado. **Cadernos MetrÓpole.**, v. 13, n. 26, 2011. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837821009> . Acesso em: 10 de mai. de 2023.
- MILANO, Giovanna Bonilha. Poder Judiciário e conflitos fundiários urbanos: molduras processuais da disputa. **Civilistica.com**. Rio de Janeiro, a. 6, n. 2, 2017. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/639> . Acesso em 10 de maio de 2023.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução Recomendada n. 87, de 08 de dezembro de 2009**. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25. maio.2010. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/resolucao\\_87\\_2009\\_concidades.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/resolucao_87_2009_concidades.pdf) . Acesso em Acesso em 15 de maio de 2023.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. Território e história no Brasil. São Paulo: Annablume, 2005.
- MULLER, Jean-Marie. O princípio da não-violência: uma trajetória filosófica. Tradução de Inês Polegato. **São Paulo: Palas Athenas**, 2007.
- ROLNIK, Raquel. **Exclusão Territorial e Violência: O caso do Estado de São Paulo**. Cadernos de Textos, Belo Horizonte, v. 2, 2000.
- ROLNIK, R.; LEITÃO, K.; COMARU, F. e LINS, R. D. (coords.). **Observatório de Remoções 2015- 2017: Relatório final de projeto**. São Paulo: FAUUSP, 2017.
- SALLES, Carlos Alberto de. **A arbitragem na solução de controvérsias contratuais da Administração Pública**. Tese (Livre Docência) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Acesso em: 10 maio 2023.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.
- SANTOS, Milto. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1997.
- SANTOS, Milto. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1988.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

TAVARES, Fernando Horta. **Mediação e Conciliação**. BH: Melhoramento, 2002.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Mediação: teoria e prática da mediação**. Curitiba: Juan Carlos Vezzulla, 1998.

ZAPPAROLLI, C. R.; KRAHENBUHL, M. C. Instrumentos não adjudicatórios de gestão de conflitos em meio ambiente. **Revista do Advogado**, v. 123, n. Ago, 2014.

**Como citar:** LEAL, Erica Pinheiro de Albuquerque; SILVA, Sandoval Alves da. Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos como forma de concretização do direito social à moradia. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 27, n. 2, p. 187-208, jul. 2023. DOI: 10.5433/2178-8189.2023v27n2p187-208. ISSN: 2178-8189.

Recebido em: 03/04/2023.

Aprovado em: 07/06/2023.