



O Social em Questão

ISSN: 1415-1804

ISSN: 2238-9091

osq@puc-rio.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Viana, Cíntia Portugal

Mediação como Política Pública de Estado em Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil:
reflexões sobre a proposta do Artigo 579 do Projeto do Novo Código do Processo Civil - CPC

O Social em Questão, vol. 17, núm. 31, 2014, -Junho, pp. 57-72

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264797003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UAEM redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Mediação como Política Pública de Estado em Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil: reflexões sobre a proposta do Artigo 579 do Projeto do Novo Código do Processo Civil - CPC

Cíntia Portugal Viana

Resumo

Muito pouco ainda tem sido feito no Brasil no âmbito da intervenção pública para enfrentar o problema dos conflitos fundiários urbanos. Por outro lado, a sociedade civil organizada e representada pelos movimentos populares de moradia, e pelas organizações não governamentais, têm atuado incessantemente para denunciar essas violações aos direitos humanos, e propor alternativas para evitar realizações de despejos e cumprimento de ordens judiciais de desocupação que venham a violar tais direitos.

A obrigatoriedade de designação de audiência preliminar em que se busque a conciliação em ações possessórias coletivas revela-se medida imprescindível do Estado Democrático de Direito para o alcance do processo justo, o princípio básico que informa todo o projeto do novo Código de Processo Civil. O presente texto tem como objetivo fazer um pequeno histórico dos caminhos na construção da mediação como política pública de estado em conflitos fundiários urbanos no Brasil e refletir sobre as potencialidades e desafios contidos no artigo 579 que trata nas ações possessórias coletivas, da obrigatoriedade de audiência preliminar de tentativa de conciliação.

Palavras-chave

Mediação; Conflitos Fundiários Urbanos; Função Social da Propriedade.

Mediation as Public Policy State Urban Land Conflicts in Brazil: Reflections on the proposal of Article 579 of the Draft of the New Civil Procedure Code- CPC

Abstract

Few things have already been done in Brazil in the context of public intervention to tackle the problem of urban land conflicts. On the other hand, civil society organizations and represented by the movements of property, and non-governmental organizations, have worked to denounce these violations of human rights, and propose alternatives to avoid evictions and achievements of compliance with court orders eviction that may to violate

such rights. The mandatory designation of a preliminary hearing in which it seeks conciliation in collective possessory actions proves to be an essential measure of the democratic rule of law to the extent of due process, the basic principle that informs the entire design of the new Code of Civil Procedure. This paper aims to make a little history of the paths in the construction of mediation as a public health policy in urban land conflicts in Brazil and reflect on the strengths and challenges contained in Article 579 that deals in collective possessory actions, the requirement for preliminary hearing of conciliation.

Keywords

Mediation; Urban Land Conflicts; Social Function of Property

Introdução

As cidades brasileiras são marcadas por graves problemas urbanos, que atingem desigualmente os distintos grupos sociais, e por uma forte segregação socioespacial: as oportunidades das pessoas em termos do acesso a uma vida de qualidade dependem do lugar que elas ocupam no espaço das cidades. Muito embora a função social da cidade e a função social da propriedade urbana estejam asseguradas na Constituição Federal (1988) e no Estatuto da Cidade (2001), estes princípios estão longe de serem efetivados e de se tornarem realidade na grande maioria das cidades brasileiras.

Os dispositivos sobre a função social da propriedade conferem a maior força ao Plano Diretor Urbano e as penalidades contidas é que constituem os grandes avanços do Estatuto da Cidade (2001) no Brasil. Contudo, como é sabido, há muitas dificuldades para a sua efetivação. Assim, se é certo que alguém pode ser proprietário de espaço físico urbano, não menos correto é que esta propriedade pode ser perdida se o imóvel permanecer sem utilização por parte do proprietário e um terceiro passar a fruir do mesmo para sua moradia, em determinadas condições. Importante salientar, assim, que o proprietário do imóvel urbano está sempre adstrito a uma obrigação de fazer com que o seu direito de propriedade cumpra a função social que lhe é destinada, consubstanciada na utilização conforme o plano diretor.

Nessa direção, pode-se perceber segundo Ferreira (2005), que é cruel o dilema que se coloca hoje no campo ideológico progressista: estamos, com tais

esforços jurídico-urbanísticos, com toda a mobilização política pela efetivação nos municípios de Planos Diretores que incorporem o Estatuto da Cidade, reforçando um “status quo” que pouco afetará as relações de poder na produção das cidades e na hegemonia intolerante das nossas elites, ou promovendo reformas de fundo que, pouco a pouco, serão capazes efetivamente reverter a histórica exclusão sócio-espacial e promover a existência de cidades mais justas no nosso país?

As políticas públicas, notadamente, a política urbana, devem estar a serviço da promoção do direito à cidade e a efetivação da função social da propriedade. Mas não é o que tem ocorrido geralmente.

Alguns casos recentes de grande repercussão nacional, como o das operações de reintegração de posse de um terreno de 33 mil metros quadrados no Capão Redondo, na zona sul da capital paulista em 2009; assim como da Comunidade do Pinheirinho, em São José dos Campos, interior do estado de São Paulo, em 2012 – ambas feitas com uma repressão absurda, desproporcional e ilegal – remetem imediatamente para a observação do descumprimento deste direito constitucional. Dada a extrema violência a que foi submetida a população na ação do despejo, interroga-se sobre quais seriam, então, as possibilidades de um resgate e/ ou construção de algum papel inteligente do Estado nas políticas públicas negociadas, a fim de que sejam efetivados os direitos existentes na legislação nacional e/ou local

Após esses e outros graves e chocantes casos de violência em reintegrações de posse que chocaram o país, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) lançou, em junho de 2012, a “campanha pela função social da propriedade urbana: a cidade não é um negócio, a cidade é de todos nós.” Defendendo, entre outros pontos, a aprovação, pelo Congresso Nacional, de emendas ao projeto de lei de reforma do Código do Processo Civil – CPC (PL 8.046/2010) – visando a mudança do procedimento legal das reintegrações de posse e das ações possessórias no caso de litígios coletivos pela posse dos imóveis urbanos e rurais, de forma a proteger os direitos humanos e coletivos de milhares de famílias ameaçadas de despejo por medidas liminares em todo Brasil.

Estado da Arte – Mediação e Resolução Consensual e Alternativa de Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil

As propostas de institucionalização de políticas de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, no Brasil, encontram fundamentos, principalmente, em proposições advindas dos setores políticos articulados na defesa dos direitos

dos moradores e ocupantes de imóveis em situação irregular. Estas buscam dar visibilidade à complexidade do conflito e prevenir as frequentes ações que violam direitos humanos, quando emergem conflitos fundiários.

Pretende-se, com isso, constituir espaços de interlocução que permitam a tomada de decisão que considere as causas dos conflitos e os possíveis desdobramentos no seu encaminhamento, para que o direito à moradia seja respeitado e a função social da propriedade considerada no contexto de remoções e de ações possessórias. Em geral, estas situações voltadas à desterritorialização de grupos populares são tratadas com normalidade – e apoiadas – por agentes públicos e meios de comunicação.

Salienta-se, de um lado, a existência de tratados internacionais e de normas brasileiras que vedam despejos forçados e violações de direitos humanos em conflitos fundiários e, de outro, a continuidade dessas práticas que, para modificar a atuação do poder público, têm sido construídas propostas de mediação para lidar com tais conflitos. Surgem, assim, com o objetivo de evitar abusos na ação dos agentes do Estado (polícia militar, entre outros), bem como inibir decisões judiciais que objetivem os despejos e as remoções forçadas.

Buscando institucionalizar discussões acerca dos conflitos fundiários urbanos, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), por meio da Resolução n. 31/2005, criou um grupo no âmbito do Comitê Técnico de Habitação, com a participação de representantes do Comitê de Planejamento Territorial Urbano tendo como finalidade mapear os conflitos relativos a deslocamentos e despejos no país e identificar as tipologias do problema sugerindo soluções estruturais; além de propor um processo de discussão entre os órgãos do Poder Judiciário e instituições essenciais à Justiça e o Conselho das Cidades, no que tange a atuação do Judiciário em conflitos relativos aos deslocamentos e despejos de grande impacto social (CONCIDADES, 2007, p. 1).

Em sequência, a Resolução Administrativa n. 01, de 30 de agosto de 2006, do ConCidades, determinou a retomada dos trabalhos realizados, criando o Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos, e estabeleceu, dentre seus objetivos, os seguintes:

- a) subsidiar a construção de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação dos Conflitos Fundiários Urbanos;
- b) fortalecer as ações de prevenção, por meio dos programas de regularização fundiária e habitação de interesse social;

- c) construir uma metodologia de mediação, mapeamento e identificação de tipologias dos casos de conflitos fundiários urbanos;
- d) discutir e propor junto ao Poder Judiciário e ao Legislativo propostas de mudanças legislativas e criação de procedimentos relativos à prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos; e
- e) acompanhar e monitorar os casos de conflitos fundiários urbanos mediante a proposição de medidas concretas para a solução dos conflitos, com prioridade para os casos coletivos e referentes a imóveis públicos e áreas de investimentos públicos (CONCIDADES, 2007, p. 1-2).

Como desdobramento, foi realizado, em agosto de 2007, o Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, que tinha por objetivo “colher subsídios para a construção da Política Nacional junto a representantes dos poderes judiciário e legislativo, órgãos governamentais e sociedade civil organizada, além de aprofundar a discussão sobre as formas e tipologias de conflitos fundiários urbanos” (CONCIDADES, 2007, p. 2).

A 3ª Conferência Nacional das Cidades, ao decidir pela prioridade na elaboração da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, aprovou dois princípios que deveriam orientar sua construção:

- a) soluções pacíficas e negociadas para situações de conflitos fundiários urbanos, com a garantia dos direitos humanos fundamentais; e b) a participação social nos processos de negociação de soluções pacíficas para situações de conflitos (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, p. 7).

Ao longo do ano de 2009, foram realizados cinco Seminários Regionais de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, nos quais se construiu certo consenso em torno da necessidade de aprovação de norma nacional orientativa. Dessa forma, foi aprovada a Resolução Recomendada n. 87, de oito de dezembro de 2009, do Conselho Nacional das Cidades, a qual “Recomenda a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos”.

Essa resolução estabelece, em seu art. 3º, o conceito de conflito fundiário urbano para fins da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:

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

Tal conceito não pretende contemplar toda e qualquer forma de conflito fundiário, ao contrário, indica que a disputa em torno da posse ou da propriedade que será objeto de proteção estatal, por meio da Política Nacional, é aquele que envolve grupos sociais populares (população de baixa renda) que dependam da atuação do poder público para garantir o exercício dos direitos à moradia e à cidade.

Trata-se, como se pode perceber, de uma política de mediação que não se relaciona com as ideias de neutralidade e horizontalidade presentes nos discursos de mediação de conflitos entre indivíduos, ensejando que a atuação do poder público deve priorizar a garantia dos direitos sociais reconhecidos, na medida em que é juridicamente responsável pela promoção desses direitos.

No sentido de reafirmar as atribuições do Estado, a Resolução n. 87/2009, em seu art. 3º, ao conceituar **a prevenção de conflitos fundiários urbanos**, acaba sintetizando parte significativa da política urbana prevista na Constituição de 1988 e regulamentada por meio do Estatuto da Cidade:

II. prevenção de conflitos fundiários urbanos: conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis.

É significativo que o Conselho Nacional das Cidades reconheça que os meios para prevenção aos conflitos fundiários urbanos são as políticas públicas não executadas de forma satisfatória. Assim, a previsão não só não inova ou atribui qualquer especificidade à política nacional de prevenção de conflitos urbanos, como, ao contrário, admite a omissão do Estado em garantir o direito à moradia.

Por fim, ainda no artigo 3º da recomendação do ConCidades, consta a definição de mediação de conflitos fundiários urbanos:

III. mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.

Definindo a mediação como processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, a resolução não limita os atores participantes, enumerando que os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil que sejam afeitos à temática ou ao conflito possam atuar como agentes de interlocução política. A definição indica, ain-

da, a vocação da mediação a ser realizada por meio de dois objetivos: garantir o direito à moradia e impedir a violação de direitos humanos.

Dessa forma, a Política Nacional construída no âmbito do Ministério das Cidades, por seu Conselho Nacional, e recomendada para orientar a atuação do Estado brasileiro permite identificar que está em discussão a própria atuação estatal, seja por meio de seus empreendimentos, os quais podem gerar conflitos, seja por meio da atuação do poder judiciário e da força policial utilizada para o cumprimento de mandados de reintegração de posse.

O papel do Poder Judiciário na dinâmica dos conflitos fundiários urbanos é tão significativo que, para tratar do tema, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, no ano de 2009, o Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos.

Tal Fórum tem como objetivo declarado “a elaboração de estudos e medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos, bem como o reforço à efetividade dos processos judiciais e a prevenção de novos conflitos” (CNJ, 2009).

A tônica dada à efetividade processual significa que, sem alteração das normas referentes às ações possessórias ou sem a introdução de obrigatoriedade de mediação prévia às liminares, serão reforçados os mecanismos de cumprimento imediato dos mandados. Nesse sentido, o então presidente do CNJ, Ministro Gilmar Mendes, afirmou: “É preciso repensar todo o processo judicial direcionado à resolução dos conflitos fundiários rurais e urbanos de modo a torná-lo mais célere e eficaz” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

É oportuno identificar que o Poder Judiciário figura, de uma perspectiva sociológica, como um dos atores do conflito, na medida em que pode restringir ou ampliar o espaço para a discussão sobre a disputa concreta. Pode, por exemplo, chamar o Ministério Público e as partes processuais a se manifestarem, ou utilizar-se da prerrogativa de inspeção judicial, prevista no art. 440 e seguintes do Código de Processo Civil, a qual possibilitaria dimensionar o impacto de sua decisão, inclusive quanto à realocação das pessoas.

A Resolução n. 87, do ConCidades, previu, dentre as diretrizes da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, em seu artigo 5º, o reconhecimento do caráter coletivo dos conflitos fundiários urbanos nos litígios pela posse e a propriedade de imóvel urbano que envolvam famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis garantindo o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa para todas as pessoas envolvidas.

O reconhecimento do caráter coletivo dos conflitos fundiários urbanos constitui, possivelmente, circunstância de difícil aceitação entre setores do campo jurídico, uma vez que estes estão habituados a pensar as relações jurídicas e processuais a partir da individualização dos conflitos.

Entretanto, a compreensão dos conflitos fundiários não apenas como conflito coletivo, mas também como um problema social, no qual a sociedade como um todo deve ser chamada a participar, é elemento chave para que sejam garantidos os direitos humanos em cada situação, como também sejam trabalhadas as causas econômicas e políticas das ocupações de terra nas cidades.

Alguns órgãos responsáveis pela política urbana já têm adotado o entendimento de que os conflitos territoriais devem ser objeto de encaminhamento político, uma vez que dentre os fatores geradores de conflitos urbanos acima indicados estão ações e omissões dos agentes competentes pela prevenção dos conflitos. Assim, comissões de mediação de conflitos fundiários urbanos têm sido criadas internamente a Conselhos das Cidades ou de habitação (Governo do Estado da Bahia, em 2007, Prefeitura Municipal de São Paulo, em 2011).

A existência de espaços institucionais que articulem mediação de conflitos e planejamento urbano, sem dúvida, constitui possibilidade de transformações concretas. Essa convergência poderá influenciar a revisão dos planos diretores para que, por meio da organização das entidades e setores comprometidos com a democratização das cidades, outras áreas ocupadas e vazios urbanos sejam reconhecidas como Zonas Especiais de Interesse Social para que atendam à demanda por moradia popular.

A melhoria de vida das pessoas, nas áreas ocupadas, depende fundamentalmente da atuação pública para a implementação dos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade e nos planos diretores. Somente por meio deles será possível efetivar os princípios da gestão democrática e das funções sociais da cidade, caracterizando a emergência “do paradigma do Direito Urbanístico contemporâneo para a consolidação de uma outra ordem jurídico-urbanística e a promoção da reforma urbana” (FERNANDES, 2006, 133).

Foi nesse sentido que o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH3), editado pelo governo federal por meio do Decreto n. 7.037, de dezembro de 2009, inseriu políticas específicas voltadas à mediação de conflitos fundiários. Construído a partir da sistematização política de propostas aprovadas em diversas conferências nacionais setoriais, inclusive das Conferências Nacionais das Cidades, o PNDH3, em sua versão original previu, no “Eixo Orientador”: “Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência”, ações que buscavam garantir o res-

peito aos direitos humanos nas ações do estado brasileiro. Dessa forma, a diretriz 17, “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 (grifo do autor).

O PNDH3, em razão desta e de outras previsões, foi alvejado de críticas de diferentes setores da sociedade, razão pela qual foi revisado por meio da edição do Decreto Federal n. 7.177, de maio de 2010. Diante das alterações realizadas, foram retiradas do Plano a noção de mediação como ato inicial prévio à concessão de medidas liminares e a prioridade de realização de audiência pública com a presença dos diferentes atores, conforme segue:

- e) 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.

A característica jurídica do Decreto publicado é orientativa, pois afeta primordialmente a atuação do poder executivo federal. Tal instrumento não

inova na ordem jurídica, mas tem o sentido político de indicar a atuação da administração pública federal, bem como orientar a formulação de políticas públicas e a elaboração de projetos de lei. Nesse sentido, prevê o PNDH3: “Art. 5º – Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, serão convidados a aderir ao PNDH-3”.

A decisão do poder executivo federal em modificar o conteúdo do PNDH3 no que tange à indicação de elaboração de proposta de projeto de lei pelo Executivo – a ser submetida à apreciação do Poder Legislativo, em suas duas Câmaras – para prever a mediação de conflitos fundiários urbanos e agrários como medida prévia à concessão de medidas liminares para reintegração de posse indica a predominância do caráter sagrado do direito de propriedade, em detrimento de sua função social e dos direitos sociais como a moradia.

É nesse contexto de inovação política e legislativa que se insere a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Sua realização dependerá substancialmente de mudanças na correlação de forças políticas, uma vez que o recuo do governo no PNDH3 indica a existência de significativa oposição à humanização no tratamento de conflitos pela terra no Brasil, os quais continuarão a compor a realidade política e social, haja vista as características de concentração de renda e de terras no país.

Artigo 579 do Projeto do Novo Código de Processo Civil (CPC) – reflexões

Somado a esse conjunto de iniciativas legais no caminho da construção da mediação como política pública de estado em conflitos fundiários urbanos no Brasil, encontra-se em avançado estado de tramitação no Congresso Nacional, o Projeto do Novo Código de Processo Civil (CPC). Em tal situação, vem à lembrança a necessidade de o ordenamento jurídico refletir a realidade social a ser regida, atentando-se às demandas dos diversos grupos de uma sociedade plural como a do nosso país.

As demandas por terra e por moradia nas zonas rural e urbana, ocasionadas pela desigual repartição da propriedade fundiária e pelo déficit habitacional, constituem realidade inquestionável no Brasil. Daí os conhecidos movimentos coletivos de ocupação de imóveis ocorridos no campo e nas cidades, com relação aos quais, como inexorável resposta, são ajuizadas ações possessórias por parte daqueles que se dizem violados em seus direitos por tais mobilizações.

Um conflito dessa espécie não pode receber tratamento legislativo idêntico a de um conflito de natureza individual. Uma questão que envolve, por exemplo, a posse de centenas de famílias sobre uma área determinada é evidentemente diversa de um litígio entre dois possuidores de áreas limítrofes.

O vigente Código de Processo Civil, promulgado em 1973, ano em que o país encontrava-se submetido à ditadura militar, que tratava demandas sociais como casos de polícia incorreu em tal erro, por motivação ideológica. As ações possessórias coletivas foram regidas como se fossem conflitos individuais, em detrimento dos interesses de todas as partes das relações processuais: para os autores, que alegam a legítima posse, restou a insegurança jurídica decorrente da incerteza do resultado de um processo mais complexo do que aqueles que discutem casos individuais; e para os réus, participantes de movimentos coletivos de ocupação, restou o temor (na maior das vezes concretizado) de terem sua integridade física violada pela ação violenta do Estado no cumprimento de mandados de reintegração de posse.

É fundamental que o novo Código de Processo Civil não incida no mesmo erro e, diferentemente da legislação atual, proporcione tratamento diferenciado a situações distintas. Por isso, a importância do artigo 579 do respectivo projeto, o qual introduz a obrigatoriedade da designação de audiência preliminar em ações possessórias coletivas.

Um ato singelo como a audiência preliminar poderá fomentar soluções amigáveis de conflitos eminentemente complexos, eximindo as partes de todos os inconvenientes acima mencionados. A insegurança jurídica poderá converter-se na certeza de efetivação de um direito e o medo da violência oficial poderá converter-se na confiança sobre um Estado que, tal como se espera na democracia, dialoga com todos os extratos sociais.

Por outro lado, nenhuma desvantagem haverá para os litigantes. Uma mera conversa em sala de audiência, na presença de autoridade judicial, é inapta a gerar qualquer violação de direito, ainda que a composição amigável revele-se, ao final, infrutífera.

Por tudo isso, a obrigatoriedade de designação audiência preliminar em que se busque a conciliação em ações possessórias coletivas revela-se medida imprescindível para o alcance do **processo justo**, o princípio básico que informa todo o projeto do novo Código de Processo Civil.

Aliado à proposta do novo CPC está em discussão o novo Projeto de Lei sobre Mediação no Brasil. O momento atual é de coleta de sugestões e críticas

para o Projeto de Lei de Mediação. Todas as contribuições serão documentadas e apresentadas à Presidente da Subcomissão de mediação judicial da Comissão de Juristas convocados pelo Ministério da Justiça e pelo CNJ.

A realização de audiências públicas e a criação de comissões de mediação de conflitos fundiários teriam como efeito imediato coibir ações violentas frequentes em ações possessórias, as quais ensejam liminares para a reintegração de posse, sem a oitiva dos ocupantes, em que as razões de conflito são invisibilizadas, emergindo apenas a dimensão jurídica (o ilícito) da disputa territorial.

Ademais, pode-se identificar que a modificação do texto, no caso em análise, torna a mediação de conflitos fundiários em uma possibilidade a ser ventilada a partir dos interesses manifestos dos atores em conflito, prevalecendo seu caráter alternativo e facultativo. Ora, como deve o Estado brasileiro precaver-se de perpetrar atos de violações dos direitos humanos como os ocorridos nos despejos e remoções forçadas?

A formação dos diferentes agentes envolvidos nessa forma de conflito para a solução negociada, envolvendo os órgãos administrativos, os poderes judiciário e legislativo, faz-se necessária para que a dimensão política e social dos conflitos fundiários urbanos possa ser discutida e compreendida de maneira apropriada pelos agentes públicos. Afinal, a irregularidade fundiária integra e complementa a produção do espaço urbano brasileiro, não podendo o sistema judicial ignorar tal realidade.

Considerações Finais

Em face da impossibilidade de acesso à moradia no mercado formal por grande parte da população, as ocupações irregulares são compreendidas como resultado das condições de produção do espaço urbano brasileiro.

Foram apontadas as circunstâncias que levaram setores favoráveis ao reconhecimento de direitos às populações que moram em áreas irregulares a propor ações de mediação de conflitos fundiários urbanos. Essa postura tem por objetivo dar visibilidade aos conflitos existentes e prevenir ações que violam direitos humanos a partir de decisões judiciais e mandados de reintegração de posse. Trata-se de politizar os conflitos e suas soluções.

Por fim, apresentou-se um histórico da construção da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, no âmbito do Conselho Nacional das Cidades e da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades. Até o momento essa política é uma recomendação ao poder público para que reveja sua atuação na gestão dos conflitos.

A referida Política Nacional, ainda que dependa de mudanças na correlação de forças para ser efetivada, tem como principais méritos reconhecer a legitimidade das ocupações irregulares; ampliar a interlocução entre os diferentes segmentos da sociedade e dos poderes e órgãos públicos para que sejam consideradas as diferentes perspectivas envolvidas nos conflitos; e relacionar prevenção e mediação, por meio da afirmação das causas estruturais dos conflitos fundiários e da previsão de incorporação de comissões de mediação pelos órgãos responsáveis pela política urbana.

É assim que ao conjunto de iniciativas legais no caminho da construção da mediação como política pública de estado em conflitos fundiários urbanos no Brasil somam-se as potencialidades e desafios contidos no artigo 579 do Projeto do Novo CPC; que trata nas ações possessórias coletivas, da obrigatoriedade de audiência preliminar de tentativa de conciliação, o que traria uma enorme contribuição, se efetivado, às soluções negociadas de conflitos fundiários urbanos como uma nova cultura; sem a constante violação de direitos humanos, e enquanto forma legítima de solução de conflitos no Estado Democrático de Direito no Brasil.

A Comissão Especial da Câmara Federal que analisa o projeto do novo Código de Processo Civil (CPC) manteve a reintegração imediata de posse em caso de invasão de terras e prédios públicos.

Pelo acordo firmado, as posses recentes permanecem com as regras atuais para reintegração. Já para as posses antigas, com tempo igual ou superior a um ano e mais um dia de invasão, a reintegração só será concedida após a realização de uma audiência de conciliação prévia entre as partes envolvidas.

O texto seguirá para a análise no plenário da Câmara. Cumprida esta etapa, a proposta seguirá para a análise do Senado. A expectativa dos congressistas é de que o novo Código de Processo Civil tenha validade a partir de 2014, pois existe exigência de cumprimento de um prazo de seis meses para que a norma entre em vigor.

Percebe-se claramente que, a despeito de legislação aprovada e/ ou proposta, a mediação de conflitos fundiários urbanos no Brasil ainda é uma questão em disputa e dependerá ainda da produção de amplo consenso sobre a necessidade de seu enfrentamento real dentro do estado democrático de direito.

Referências

BECKER, Laércio “*A Repercussão da Função Social da Propriedade no Processo Civil*”. In Revista de Direito Processual Civil. (Curitiba: Gênese) N.º 4, 1997.

BRASIL. *Lei Federal n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17.jan.1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm.

_____. *Decreto Federal n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009*. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22.dez.2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm.

_____. *Decreto Federal n. 7.177, de 12 de maio de 2010*. Altera o Anexo do Decreto no 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13.maio.2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm.

CEAF/MP/PR. *Prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos*. Disponível em: <http://www.ceaf.mp.pr.gov.br/arquivos/File/apres2409daniel.pdf>.

CNJ. *Inscrições para o I Encontro do Fórum sobre conflitos fundiários estão abertas*. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7497&Itemid=896

CONCIDADES. *Prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos: Histórico das ações do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades*. s/d. Disponível em: http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Documento_Historico_da_discussao_de_conflitos_2.pdf.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

ESTATUTO DA CIDADE. Brasília, *Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. DF, 2001.

FERNANDES, Edésio. *Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil*. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org). *As Cidades da Cidade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 123-140.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. In: Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21-26 ago. 2005.

FÓRUM REFORMA URBANA - <http://www.forumreformaurbana.org.br>

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: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/Arquivos-Cidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-87-2009.pdf>.

NOVO PROJETO DE LEI SOBRE A MEDIAÇÃO NO PROCESSO CIVIL, disponível em <http://www.humbertodalla.pro.br>

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Documento de referência da política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos*. Disponível: http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/documento_referencia_pol_nac_conflitos_fundi%C3%A1rios.pdf.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais*. 20. maio. 2009. Disponível: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=961:conflitos-fundiarios-urbanos-e-rurais&catid=43:noticias&Itemid=50&lang=pt.

RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA. Em: <http://direitoamoradia.org/>

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SMOLKA, Martim O. *Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução*. In: FERNANDES, Edésio; VEZZULLA, Juan Carlos. Teoria e prática da mediação. Curitiba: Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil, 1998.

Site Olhar Jurídico. *Seção Olhar Direto*. 29/07/2013. http://www.olhardireto.com.br/juridico/noticias/exibir.asp?noticia=Novo_CPC_mantem_reintegracao_imediata_de_posse_em_invasoes_de_terras_e_predios_publicos&id=11794

Nota

- 1 Socióloga e Urbanista. Doutoranda IPPUR/UFRJ e Université de Montréal/UdeM. E-mail: cintiapv@ig.com.br

Artigo recebido em dezembro de 2013 e aprovado para publicação em fevereiro de 2014.

