UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO

LETÍCIA PONTES PACHECO DE CASTRO

A UTILIZAÇÃO DA MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA PARA O ALCANCE DAS MORADIAS SUSTENTÁVEIS

SANTOS/SP

2020

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO

LETÍCIA PONTES PACHECO DE CASTRO

A UTILIZAÇÃO DA MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA PARA O ALCANCE DAS MORADIAS SUSTENTÁVEIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito na área de concentração Direito Ambiental e Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas

SANTOS/SP

2020

[Dados Internacionais de Catalogação]
Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

C355u Castro, Letícia Pontes Pacheco de
A utilização da mediação nos conflitos da regularização fundiária como o instrumento de gestão pública para o alcance das moradias sustentáveis / Letícia Pontes Pacheco de Castro ; orientador Gilberto Passos de Freitas. -- 2020.
92 f.; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Santos - Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Ambiental e Sustentabilidade, 2020
Inclui Bibliografia

1. Teses. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Habitações. 4. Regularização Fundiária. 5. Mediação I.Freitas, Gilberto Passos de - 1938. II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 34(043.3)

Viviane Santos da Silva - CRB 8/6746

LETÍCIA PONTES PACHECO DE CASTRO

A UTILIZAÇÃO DA MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA PARA O ALCANCE DAS MORADIAS SUSTENTÁVEIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Universidade Católica de Santos, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito na área de concentração Direito Ambiental e Sustentabilidade.

Santos, 08, de dezembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

_____
Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas (Orientador)
Universidade Católica de Santos

_____
Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme
Universidade Católica de Santos

_____
Prof. Wilson Levy Braga da Silva Neto
Universidade Nove de Julho

Ao meu companheiro, Wagner Santos, e à minha família, por todo apoio e incentivo na realização deste sonho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em especial ao meu pai, o qual foi o grande incentivador para que eu desse mais este passo em minha trajetória pessoal e profissional.

Ao meu orientador, Dr. Gilberto Passos de Freitas, por todo apoio e dedicação incansável, seja pelas sugestões de literatura ou disponibilização de materiais, ou pelo compartilhamento de todo seu conhecimento, sempre bem humorado.

Agradeço também ao professor Dr. Edson Ricardo Saleme, por todas as recomendações e sugestões valiosas para o aprimoramento deste trabalho, pela oportunidade de realização de estágio da docência, nessa instituição, e alegria de tê-lo como membro da banca de defesa.

Ao professor Wilson Levy pela honra de contar com vossa participação na banca final.

Aos todos meus professores que me acompanharam ao longo do curso, nesta jornada intensa e transformadora de estudos e aprendizado, e que contribuíram para o meu desenvolvimento: Dra. Andreia Costa Vieira, Dr. Luís Salles do Nascimento, Dr. Wallace Paiva, Dr. José Marques Carriço, Dr. Frederico Bonaldo.

Agradeço muito aos meus amigos, em especial à Rita de Cássia Teodoro, Marcelo Coelho Cardoso e Rhiani Riani, por todo carinho e apoio, pelas conversas e cafés, compartilhando alegrias e anseios deste período, além dos empréstimos de materiais.

Por fim, agradeço a todas as pessoas, amigos e familiares que, pacientemente, estiveram ao meu lado e me ajudaram na realização deste sonho.

RESUMO

DE CASTRO, Letícia Pontes Pacheco. **A Utilização da Mediação nos conflitos da Regularização Fundiária como instrumento de gestão pública para o alcance das moradias sustentáveis.** 2020. 92 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito. Universidade Católica de Santos.

O crescimento das cidades, atrelado a ausência de políticas públicas eficientes acerca da habitação, tem como consequência a pobreza e a expansão das irregularidades urbanas. Esse tipo de crescimento urbano traz consequências ao meio ambiente, tendo em vista que as ocupações irregulares ocorrem muitas vezes em áreas ambientais. Os assentamentos informais foram um dos temas inseridos na Agenda 2030, da ONU, previsto no ODS 11 da Agenda. Ela trata sobre o desenvolvimento de cidades sustentáveis. O aumento de moradias irregulares promove o surgimento de conflitos fundiários, tendo em vista que a maioria das ações judiciais, que envolvem o direito à moradia, são relacionadas à posse. Decisões nesses processos envolvem a remoção forçada das famílias nas áreas ocupadas. Essa pesquisa questiona como métodos consensuais de soluções de conflitos, como a mediação, podem ser úteis para a solução destas disputas de forma a contribuir para o desenvolvimento de cidades mais sustentáveis. Para tanto, a Lei da Regularização Fundiária, Lei 13.465/17, e a Lei de Mediação, Lei 13.140/15 são apresentadas neste trabalho como instrumentos de políticas públicas fundamentais para solução mais humanizada de controvérsias que envolvem a moradia, bem como para o cumprimento do ODS11. Este trabalho demonstra, através da análise por métodos hipotético-dedutivos, a importância da adoção da mediação como método de solução para os conflitos fundiários para o cumprimento do ODS 11. Conclui-se que a mediação é um instrumento que contribui para o desenvolvimento das cidades sustentáveis, pois promove a resolução de conflitos jurídicos de forma mais rápida, com impactos positivos para a proteção ao meio ambiente e a expansão do direito humano à moradia.

Palavras-chave: Moradia Digna; Desenvolvimento Sustentável; Regularização Fundiária Urbana; Mediação; Métodos Consensuais de Soluções de Conflitos.

ABSTRACT

DE CASTRO, Letícia Pontes Pacheco. **The use of Mediation in Land Regularization conflicts as a public management tool to reach sustainable housing**. 2020.92f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito. Universidade Católica de Santos.

The growth of cities in the absence of efficient public policies for housing have bring as consequences poverty and the expansion of urban irregularities. In addition, this kind of urban expansion brings environmental consequences given that irregular occupations often occur in environmental areas. Informal settlements were one of the themes included in the UN Agenda 2030, as stated on SDG 11 of the Agenda. It discusses the development of sustainable cities. The increase in informal housing encourages land conflicts, considering that most of the lawsuits, related to the right to housing, are related to possession. The decisions often involve the forced removal of families from occupied areas. This research questions how consensual methods of conflict resolution, such as mediation, can be useful for resolving these disputes in order to contribute to the development of more sustainable cities. For this purpose, the Land Regularization Law no.13.465 of 2017, and the Mediation Law no.13.140 of 2015 are analysed in this work, since they are considered fundamental public policy instruments for a more humane solution of disputes involving housing, as well as for compliance to the recommendations of SDG 11. This work demonstrates, through analysis supported by hypothetical deductive methods, the importance of adopting mediation as a solution method for land conflicts for the fulfilment of SDG 11. It concludes that mediation is an instrument that contributes to the development of sustainable cities, because through mediation conflicts are resolved with haste, with positive impacts for the preservation of the environment and the expansion of the human right to housing.

Keywords: Decent housing; Sustainable development; Urban Land Adjustment; Mediation; Alternative Dispute Resolution.

LISTA DE SIGLAS

ONU	–	Organização das Nações Unidas
STF	–	Supremo Tribunal Federal
PIDCP	–	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	–	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
ONG	–	Organização Não Governamental
CNUMAD	–	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
ODM	–	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS	–	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
APP	–	Área de Preservação Permanente
SFHIS	–	Sistema Financeiro de Habitação de Interesse Social
BNH	–	Banco Nacional da Habitação
FNHIS	–	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
REURB	–	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	–	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	–	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
CRF	–	Certidão de Regularização Fundiária
CEJUSC	–	Centros Judiciários de Solução de Conflitos
TRF	–	Tribunal Regional Federal
COHAB	–	Companhia Metropolitana de Habitação
CDHU	–	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
UN	–	*United Nations*
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
OAB	–	Ordem dos Advogados do Brasil
CUT	–	Central Única dos Trabalhadores
MST	–	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PCdoB	–	Partido Comunista do Brasil
PSTU	–	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT	–	Partido dos Trabalhadores
PSOL	–	Partido do Socialismo e Liberdade
PV	–	Partido Verde
GAORP	–	Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse
CONCIDADES	–	Conselho Nacional das Cidades
CNJ	–	Conselho Nacional de Justiça
ADR	–	*Alternative Disputes Resolution*
MASCs	–	Métodos Alternativos/ Adequados de Solução e Conflitos
CPC	–	Código de Processo Civil
NUPEMEC	–	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
TAC	–	Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1: O DIREITO À MORADIA 15
1.1 Problema mundial como direito humano 15
1.2 Programa HABITAT da ONU 19
1.3 A Agenda 2030 e o ODS 11 22
1.4 Cidades sustentáveis 25
CAPÍTULO 2: DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES NO BRASIL 28
2.1 Por que ocorrem? 29
2.2 Loteamentos clandestinos e irregulares 31
2.3 Ocupações em áreas ambientais 33
2.4 Consequências sociais, urbanísticas e ambientais 34
CAPÍTULO 3: DIREITO À MORADIA E LEGISLAÇÃO NACIONAL 37
3.1 Estatuto da Cidade - Lei 10.257/01 40
3.2 Programa Minha Casa Minha Vida - Lei 11.977/09 41
3.3 Lei da Regularização Fundiária nº 13.465/17 43
3.3.1 Dos legitimados 46
3.4 Código Florestal - Lei 12.651/12 48
CAPÍTULO 4: OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E A LEI 13.465/17 50
4.1 Processo de instauração da Reurb 50
4.2 Complexidade dos conflitos fundiários e o Judiciário 51
4.2.1 O caso Pinheirinho 52
4.2.2 O caso Brasken 54
4.3 Dificuldades para solução judicial 56
4.4 A desjudicialização dos conflitos fundiários e a Lei 13.465/17 60
CAPÍTULO 5: MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS 63
5.1 A Mediação como método de solução de conflitos 67
5.2 Escolas de Mediação 69
5.2.1 Modelo Tradicional – Linear 70
5.2.2 Modelo Transformativo 71
5.2.3 Método Circular Narrativo 71
5.3 A Mediação na legislação brasileira 71
5.3.1 A Resolução 125/2010 do CNJ 72
5.3.2 A Lei de Mediação n° 13.140/2015 e suas características 73

5.3.2.1 Das Câmaras de Mediação 75
5.3.3 A Mediação no Código de Processo Civil 76
5.4 O Caso Terra Nova 78
CONSIDERAÇÕES FINAIS 81
REFERÊNCIAS 83

INTRODUÇÃO

A expansão dos centros urbanos e a ausência de política pública eficiente voltada para a questão da moradia aos mais necessitados aumenta a segregação social e levam à conflitos coletivos. Na medida em que as cidades crescem, os núcleos urbanos estruturados com equipamentos urbanos são ocupados pela população com melhor poder aquisitivo, que podem pagar por tais benefícios, gerando o fenômeno da gentrificação.

Em contrapartida, a população de baixa renda, uma vez que não possui condições econômicas para arcar com moradia nestes locais em razão de seu alto valor, é cada vez mais deslocada destes núcleos e acaba ocupando áreas, muitas vezes de risco ou de proteção ambiental, ou áreas que se encontram desocupadas, sejam elas públicas ou privadas. A precariedade destas regiões também favorece a instalação do crime organizado que se beneficia com a ausência do Estado ampliando seu poder de atuação.

Tal processo tem como consequência o aumento do número de assentamentos e a expansão da favelização, marcado pela falta de fiscalização dessas ocupações e, como assinalado, pela ausência de políticas públicas habitacionais que atendam esta parcela da população.

As questões referentes à falta de moradia digna e ao não cumprimento da função social da propriedade passaram a ser discutidas, primeiramente, em nível internacional através da Agenda Habitat, realizada pela ONU. A primeira conferência que tratou sobre este tema foi a Conferência de Vancouver, que deu origem ao Programa Habitat, em 1976. Em seguida foi realizada, em 1996, a Habitat II acrescentando a ideia de desenvolvimento sustentável ao urbanismo. Posteriormente, aconteceu em Quito, a terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, que estabeleceu um documento para orientar os países a respeito da urbanização sustentável pelos próximos 20 anos, conhecido como Agenda 21. Por meio desta Nova Agenda as nações participantes se comprometeram a desenvolver ações visando atingir os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial do Objetivo 11, o qual tem como meta tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Para aplicação destas recomendações em esfera nacional, é necessário compreender o problema das ocupações irregulares, por loteamentos clandestinos e em áreas ambientais no território brasileiro.

O processo de urbanização, sem uma política pública eficiente voltada para a habitação, faz com que as pessoas de baixa renda sejam excluídas da sociedade. A estruturação dos núcleos urbanos e a especulação imobiliária encarecem o valor dos imóveis destas áreas tenham impossibilitando o acesso daqueles que não possuem renda suficiente para tanto. Tais fatos têm como consequência a migração dos moradores dessas áreas para a periferia, onde faltam equipamentos urbanos, saneamento, segurança, escolas de boa qualidade que permitam com que seus alunos tenham acesso a boas oportunidades de trabalho, áreas de lazer dentre outros, ou sejam, que contemplem a dignidade humana.

O deslocamento destes indivíduos gera conflitos urbanos, normalmente ocasionados entre os ocupantes, proprietários e o Poder Público, decorrentes de ações de desapropriação e desocupação, marcadas, na maioria das vezes, pela violência.

Com isso, o Poder Judiciário é acionado e cada vez mais tem dificuldade para sanar estas situações, haja vista a complexidade dos casos, o excesso de demanda judicial, e a falta de meios técnicos que o permita decidir com mais eficiência. Atualmente, o judiciário não consegue atender toda a sua demanda, e, com isso, ações referentes às questões fundiárias demoram muito até obter uma decisão final. Em complemento, o tempo para a solução dos processos nem sempre atende às necessidades e interesses dos envolvidos. Nesse sentido, questiona-se: como os métodos consensuais de soluções de conflitos, em específico a mediação, podem ser úteis para a solução destas disputas de forma a contribuir para o desenvolvimento de cidades mais sustentáveis?

A regularização fundiária, diante da necessidade de rapidez para a solução do litígio, tem viabilizado fórmulas extrajudiciais que capacitam terceiros, vinculados ou não ao Judiciário, na mediação ou, caso seja ineficaz, arbitragem, para a solução final e obtenção da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

Assim, nesta pesquisa objetiva-se estudar como os processos consensuais de soluções de controvérsias auxiliam nos litígios de regularização fundiária, de baixa renda, e como esse fenômeno teve início em nosso sistema jurídico. Como objetivo

secundário, são verificadas as normas recentes, sobretudo se a Lei n° 13.465, de 2017, está seguindo essa mesma sistemática.

Para compor este estudo qualitativo utilizou-se o método hipotético dedutivo. Os dados foram obtidos por meio de levantamento bibliográfico que consiste no estudo de textos científicos e doutrina sobre o tema, bem como análise documental de arquivos não tratados cientificamente, como relatórios, publicações em jornais, textos jurídicos e decisões judiciais.

Conclui-se que a mediação é um instrumento que contribui para o desenvolvimento das cidades sustentáveis, pois promove a resolução de conflitos jurídicos de forma mais rápida, com impactos positivos para a proteção ao meio ambiente e a expansão do direito humano à moradia.

1. O DIREITO À MORADIA

A moradia é considerada um dos principais elementos para contribuição do desenvolvimento da espécie humana. Desde os tempos mais remotos, ela é o "refúgio natural do ser humano, o lugar da vida, onde pode encontrar conforto, intimidade e segurança, permitindo o seu adequado desenvolvimento, independente e autônomo"[1].

Seu conceito foi atrelado à dignidade humana, tendo em vista que ela é essencial para o desenvolvimento dos seres humanos, uma vez que representa o local onde possam se sentir bem, seguros e acolhidos. Neste sentido, "é na defesa da dignidade humana que se encontra o ponto de partida para entender a natureza dos direitos sociais, e entre eles o direito à moradia adequada" [2].

Embora tais conceitos reproduzam a condição de vida ideal, não consiste na realidade para muitas pessoas. A população que mora em favelas aumentou de 760 milhões, em 2000, para 863 milhões, em 2012. Além disso, foi previsto que mais de 70% da população mundial viverá em cidades até o ano de 2050[3], causando o agravamento no problema da moradia.

O crescimento das cidades de forma insustentável atinge também aqueles que vivem em condições mais favoráveis, uma vez que é visível o aumento da violência, da poluição, diminuição das áreas verdes e outros impactos causados pela urbanização não planejada. Desta forma, a questão da habitação representa um grande desafio para a humanidade.

1.1 Problema mundial como direito humano

A necessidade de proteção ao direito humano à moradia adequada, inerente à dignidade do homem, é reconhecida, atualmente, por diversos tratados, que o estudo como tal, perante a comunidade internacional.

> [...] o *direito à moradia,* tem-se a ligação entre o indivíduo e determinado local como o direito irrenunciável e indisponível de fixar-se a determinado lugar que proporcione segurança, conforto e privacidade, permitindo a existência e o desenvolvimento dignos do ser humano. Assim a moradia se apresentaria com direito inerente à

---

[1] MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direito à moradia adequada, 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.47

[2] MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direito à moradia adequada 2ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.14.

[3] NAÇÕES UNIDAS (ONU). Mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050. (online), 2013. Disponível em: https://nacoesunidas.org/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050/. Acesso em 05 mai. 2020.

> condição humana, merecendo proteção jurídica independente da existência do objeto físico. Desse modo, o direito à moradia consistiria em um bem jurídico de natureza extrapatrimonial, que visa proteger a existência digna do homem. Nesse contexto, a habitação se mostra como uma forma de assegurar a moradia de forma concreta e específica. Em outras palavras, a habitação consistiria no efetivo exercício do direito à moradia sobre determinado bem imóvel [4].

A importância dos tratados é fundamental, pois influenciam sobremaneira o país, sobretudo se a observância de determinado item é fundamental para sua inserção em algum outro organismo internacional, tal como a OCDE impõe a observância de fatores relevantes para o país ingressar naquela Organização. Além disso, o §2º do art. 5º estabelece que os direitos e garantias ali tratados não excluem outros que o Brasil tenha em termos de tratados internacionais [5].

Após a Segunda Guerra Mundial, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU), o direito à moradia foi inserido dentre os direitos econômicos, sociais e culturais[6], e reconhecido, formalmente, no âmbito internacional.

A defesa dos direitos humanos possui uma longa trajetória, que, segundo a doutrina, pode ser dividida em quatro gerações. Na primeira, encontram-se os direitos civis, ou negativos, que correspondem aos direitos contra o Estado, entre eles: a liberdades de expressão, a liberdade de consciência, o direito à propriedade privada, os direitos da pessoa acusada e as garantias dos direitos. A segunda geração é representada pelos direitos positivos, que, segundo Bedin, estão relacionados à maior participação dos indivíduos nas questões que envolvem o Estado, como por exemplo, o direito de iniciativa popular, ao sufrágio universal, ao plebiscito, dentre outros.

O direito à moradia, ou habitação, encontra-se na terceira geração, junto com o direito à educação e à seguridade social, os quais estão compreendidos dentre os

---

[4] MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direito à moradia adequada 2ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.15.

[5] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art 5, §2º.Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 24 nov. 2019.

[6] NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Art.25: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf. Acesso em 18 dez. 2019.

direitos econômicos e sociais. Por fim, a quarta geração é representada pelos direitos de interesse coletivo, abrangendo para tanto os direitos à paz, à autodeterminação dos povos ao meio ambiente sadio, ao desenvolvimento, dentre outros.[7]

Alguns documentos internacionais que resguardam o direito à moradia merecem destaque, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - PIDCP e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, adotados pela ONU em 1966. O primeiro prevê o reconhecimento dos direitos voltados aos indivíduos e o segundo consolidou os direitos anteriormente reconhecidos na Declaração Universal de 1948, reafirmando o comprometimento dos países signatários. Além disso, trouxe em seu texto, a expressão "direito à moradia adequada" no lugar de "direito à habitação"[8].

Embora a expressão "direito à habitação" já fornecesse a ideia implícita de moradia digna, o termo "moradia adequada" veio a reforçar, a garantia de um "padrão mínimo de qualidade" restando claro que "não basta o fornecimento de quatro paredes e um teto"[9]. Ademais, para que seja adequada deve estar inserida em um espaço urbano dotado de infraestrutura que transmita ao indivíduo a sensação de bem estar. Para tanto, se fazem necessários equipamentos urbanos, tais como saneamento básico, energia elétrica, segurança, dentre outros essenciais para que se tenha o mínimo de qualidade de vida.

Em 1991, o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais emitiu a Observação Geral nº 4 considerando que, para que a moradia seja adequada, é necessário que se tenha segurança da posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.[10]

Esse órgão é constituído por profissionais especializados, que analisam os relatórios produzidos pelos países signatários do pacto e emite orientações ou

---

[7] BEDIN, Gilmar Antonio. Direitos Humanos e Desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. Desenvolvimento em Questão, v. 1, n. 1, p. 123-149, 13 out. 2011.

[8] BRASIL. Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 20 out. 2020.

[9] MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direito à moradia adequada, 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 29.

[10] NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf. Acesso em 18/12/2019.

observações sobre estes documentos, que servem como “uma jurisprudência em relação ao conteúdo do Pacto”[11].

No que diz respeito à segurança da posse, o Comitê recomenda que os Estados forneçam segurança jurídica aos detentores da posse, independente de seu tipo (locação, assentamentos informais, habitação de emergência, etc.), no sentido de que estes sejam impedidos de serem despejados ou sofram qualquer outra ameaça ou coação referentes às suas moradias.

Com relação aos dois últimos requisitos, localização e adequação, a Observação Geral nº 4 sugere que as moradias estejam inseridas em locais de fácil acesso aos centros urbanos, bem como dotados de ambientes que promovam a cultura, contribuindo para que ocorra maior integração social.

Além do PIDESC e PIDCP, outros documentos internacionais procuraram assegurar o direito à moradia como requisito a dignidade humana.

Em 21 de dezembro 1965, o direito à moradia também foi discutido pela ONU na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Brasil em 1969, no qual os Estados se comprometeram a tratar de forma igualitária todas as pessoas, sem distinção de raça ou cor, reconhecendo a todos os indivíduos os direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro da vida pública, preservando também o direito à habitação[12].

Posteriormente, em 1978, A Convenção Americana de Direitos Humanos, Pacto de San Jose da Costa Rica[13], ratificado pelo Brasil através do Decreto 678/92, que também assegurou o direito de residência e circulação bem como assegurou sobre a possibilidade da destinação de determinados bens ao uso e gozo de interesse social.

---

[11] MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direito à moradia adequada. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.35.

[12] BRASIL. Decreto n.º 65.810/1969. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Art. V - De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, Os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada uma à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: iii) direito à habitação. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65810-8-dezembro-1969-407323-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em 20 out. 2020.

[13] BRASIL. Decreto 678/92. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em 20 jan.2020.

Ainda sob a ótica da moradia como um direito humano, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, (artigo 14, §2º, h)[14], ratificada pelo Brasil, em 1984, e a Convenção sobre os Direitos das Crianças, de 1989, (artigo 27, §3º) ratificada em 1990, reforçaram a proteção sobre este tema.

Nesse sentido, tais documentos e normativas demonstram a preocupação da comunidade internacional com tais questões, representando um avanço do direito internacional a partir da revolução industrial.

1.2 Programa HABITAT da ONU

Os debates sobre os problemas gerados pelo desenvolvimento das nações, como o aumento da população mundial, crescimento da urbanização, pobreza e degradação do meio ambiente, dentre outros, culminaram em diversas conferências, dentre as quais merece destaque a Conferência de Vancouver, em 1976.

Neste evento, o direito à moradia foi analisado sob a ótica dos assentamentos humanos, dando origem ao Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos - UN Habitat, baseado na Carta da ONU[15], que teve como resultado a Declaração de Vancouver sobre Povoamentos Humanos e o Plano de Ação Global Vancouver.

Por meio destes documentos os países participantes se comprometeram a desenvolver políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida e preservação dos direitos humanos. Além disso, deram ênfase ao papel do Estado e sua responsabilização no que diz respeito ao direito de moradia adequada, reconhecendo que o problema dos assentamentos humanos não deve ser tratado como uma questão isolada do desenvolvimento social e econômico de cada país,

---

[14] BRASIL. Decreto 4377/02. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Art. 11: Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular as segurar-lhes-ão o direito a: h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm. Acesso em 20 jan 2020.

[15] ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana; ALVIM, Angélica Benatti. UN-Habitat: 3 décadas de atuação. Arquitextos, ano 09, n. 107.01, São Paulo. Vitruvius, abr. 2009. Disponível em: https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56. Acesso em 05 out. 2019.

devendo, portanto, ser vista pela forma como se dão as relações econômicas entre eles.

A Conferência de Vancouver marcou o início dos debates acerca dos assentamentos humanos e foi a partir deste evento que surgiu a Agenda Habitat, estratégia adotada pela comunidade internacional visando a implementação de um plano de ação global voltado para o conceito de moradia digna[16]. O encontro foi marcado pelo reconhecimento das nações presentes sobre a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas voltadas para uma urbanização sustentável[17].

Em 1996, em Istambul, na Turquia, foi realizada a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos- Habitat II, que teve como objetivo o debate sobre as "Moradias Adequadas para Todos" e "Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização."

Esta convenção foi marcada por seu caráter participativo que contou com a presença de países em desenvolvimento e de ONGs, ação que democratizou o evento, descentralizando um pouco o papel do Estado e reforçando as parcerias entre o setor público e privado para desenvolvimento econômico dos países. Segundo Pineyro, naquele momento, "defendeu-se a constituição de um novo contrato social baseado em solidariedade, convivência democrática e pluralidade"[18].

> Enquanto que em Vancouver concentraram-se esforços dirigidos a estabelecer meios de planificação e remédios centralizadores para o problema do inchaço urbano e da moradia, a Conferência de Istambul vislumbrou que os problemas da cidade só poderão alcançar solução com ações descentralizadas, concretamente com o reforço das iniciativas locais e com a recíproca cooperação dos setores públicos e privado[19].

Os países participantes da Conferência tinham como compromisso a apresentação de seus relatórios com todas as informações, planos nacionais e estratégias para elaboração dos documentos finais do evento geral. No entanto, o Brasil, por não concluir seu documento a tempo, apresentou apenas parte de seu relatório. Ademais, segundo Monteiro, "os membros do governo e a sociedade civil",

---

[16] Idem.

[17] NAÇÕES UNIDAS. ONU HABITAT III. Nova Agenda Urbana. Disponível em: http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf. Acesso em 05 nov.2019.

[18] PINEYRO, M. Pilar Perez. Habitat II, 1996. WAM. Boletim óculum, outubro 1996. Disponível em: www.arranz.net/web.arch-mag.com/4/oculum/04.html. Acesso em 03 dez 2019.

[19] BONALDO, Frederico. Consistência teórica do direito subjetivo de propriedade: leitura à luz da história do pensamento jurídico. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2009. p.18.

não conseguiram chegar a um acordo sobre “a proposta do Plano Nacional de Ação elaborada pela Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento”[20].

No entanto, de acordo com o Relatório nº 6 de 1997, apresentado pelo Senado, a Comissão Especial de representantes do governo brasileiro, com relação às políticas setoriais, destacou algumas novidades referentes a determinadas questões urbanas, tais como a introdução do “*conceito de habitabilidade*”, “a universalização do acesso à moradia, através de novos programas que possibilitem novas formas de financiamento” e a proposta de uma política fundiária mais voltada à urbanização e regularização dos assentamentos informais [21].

Embora o Brasil não tenha chegado ao consenso com relação ao Plano Nacional de Ação, o relatório[22] apresentou as seguintes conclusões da Conferência:

- As cidades, no Século XXI, não devem ser consideradas como um produto final, mas sim, como um processo em virtude do qual as comunidades e sociedades darão forma a seu próprio entorno e o modificarão constantemente. A cidade não é um produto acabado;
- A pobreza e a falta de recursos são a principal causa de pressão sobre o meio ambiente;
- Em termos de financiamentos, a associação entre o setor público, o privado e as instituições de micro financiamento para os pobres são aconselháveis;
- A melhor forma de resolver o problema do emprego é a união de esforços entre o governo e sociedade;
- Há estreita relação entre o urbano e o rural e a gestão da terra é uma questão fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades; e,
- O problema da gestão dos recursos hídricos durante o próximo século será enorme, superando os limites das cidades, podendo transformar-se em objeto de conflito entre nações.

Partindo dessas premissas nota-se que os entes federativos nacionais teriam como desafios a redução e controle da pobreza e que, para que possam promover o

[20]MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direito à moradia adequada. 2ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p.34.
[21]BRASIL. Senado Federal. Relatório final n° 6 de 1997. Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4129741. Acesso em 15 jan. 2020.
[22] Idem.

desenvolvimento de suas cidades, precisariam agir de forma conjunta, unindo esforços em busca de uma sociedade mais equilibrada social e ambientalmente.

A Habitat II teve como resultado a criação da Agenda Habitat, a qual compõe um conjunto de práticas a serem adotadas pelos países participantes, que contribuem para o desenvolvimento sustentável através da proposta de redução da pobreza decorrente da expansão desenfreada das cidades e aumento da população global.

Tais esforços demonstram o reconhecimento da importância da discussão e criação de um conjunto de regras internacionais que vinculem todos os Estados de acordo com suas legislações internas, visando a garantia e proteção do direito à moradia adequada.

Além disso, a Conferência Habitat II representou uma oportunidade para que os países se mantenham empenhados em transpor as dificuldades relacionadas à habitação que encontram em seus territórios, uma vez que, "o futuro será traçado pela vida nas cidades, já que os núcleos urbanos são motores do desenvolvimento"[23].

O objetivo principal da Agenda Habitat visa extinguir, ou, pelo menos, reduzir significativamente, o número de assentamentos irregulares e clandestinos, proporcionando melhores condições de vida a estes moradores. Para isso as agências da ONU deste programa desenvolvem estratégias que objetivam "pesquisa e monitoria, política de desenvolvimento, capacitação e financiamento para habitação e desenvolvimento urbano"[24].

1.3 A Agenda 2030 e o ODS 11

Em 1992, foi realizada pela ONU, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que ficou conhecida, também, por Rio 92. O evento contou com a participação de 197 países e teve como finalidade discutir uma nova forma de desenvolvimento baseada na sustentabilidade, sendo a Agenda 21 um dos importantes documentos resultantes deste evento.

---

[23] BONALDO, Frederico. Consistência teórica do direito subjetivo de propriedade: leitura à luz da história do pensamento jurídico. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2009. p.18.

[24] ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana; ALVIM, Angélica Benatti. UN-Habitat: 3 décadas de atuação. Arquitextos, ano 09, n. 107.01, São Paulo. Vitruvius, abr. 2009. Disponível em: https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56. Acesso em 05 out. 2019.

Este documento pode ser definido como “um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”[25], e foi subdividido em 40 capítulos e 8 objetivos, conhecidos também como Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Com intuito de reforçar e aprimorar os compromissos assumidos em Istambul, em 09 de junho de 2001, foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração sobre as cidades e outros assentamentos humanos, por meio da Resolução S-25/2, reafirmando assim a relevância da Agenda Habitat como instrumento norteador de ações relacionadas à melhoria de condições de habitação dos assentamentos humanos[26].

Posteriormente, em 2015, baseados na Agenda 21, foram estabelecidos pela ONU os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), por meio do documento denominado “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”[27]. Esses ODS consistem em metas estabelecidas pela Agenda 2030 a serem cumpridas pelos países participantes, um deles o Brasil, para que o equilíbrio do meio ambiente seja mantido de forma sustentável, no período de 2016 a 2030.

Tal agenda passou a vigorar a partir de 2016 e consiste em um plano de ação global em que as nações reconhecem a erradicação da pobreza como seus maiores desafios, no âmbito do desenvolvimento sustentável. No documento são estabelecidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas distribuídas entre eles.

Para que tais metas possam ser alcançadas é necessário o esforço conjunto dos países, bem como um alinhamento de suas políticas internas com tais objetivos. Além disso, requer comprometimento e cooperação entre os entes internos privados e públicos, sociedade civil e demais setores que contribuam para o desenvolvimento de políticas públicas.

---

[25]BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agenda 21 Global. Disponível em: https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global. Acesso em 02 mai.2020.

[26] GOMES, Francisco Donizete. Direito fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2005.

[27] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). CADERNOS ODS – ODS 11 Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. O que mostra o retrato do Brasil? (online). 2019. Disponível em www.ipea.gov.br/portal/publicacoes. Acesso em 25 mar. 2020.

Dentre os 17 ODS, o número 11 é o que estabelece as metas e orientações relacionadas às questões da habitação, planejamento e desenvolvimento urbano. A proposta objetiva, até 2030, tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Nesse sentido, a intenção é garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos como saneamento, por meio da urbanização das favelas de maneira sustentável, devendo haver, para esses assentamentos, um planejamento e gestão participativos[28].

Para atender as metas relacionadas ao ODS 11, o Programa Habitat desenvolveu a Nova Agenda Urbana, que utiliza como base na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), assim como em todos os outros documentos que estão relacionados à proteção dos direitos humanos e desenvolvimento sustentável, elaborados anteriormente à sua criação.

O ex secretário geral da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Dr. Jean Clos, afirma que[29]:

> Até 2050, espera-se que a população urbana quase duplique, fazendo da urbanização uma das tendências mais transformadoras do século XXI. Populações, atividades econômicas, interações sociais e culturais, assim como os impactos ambientais e humanitários, estão cada vez mais concentrados nas cidades, trazendo enormes desafios para a sustentabilidade em termos de habitação, infraestrutura, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos decentes, segurança e recursos naturais, entre outros[30].

No Brasil, os assentamentos possuem estrutura precária bem como serviços e equipamentos urbanos de baixa qualidade. Além disso, os moradores deste tipo de moradia possuem baixa renda e a grande maioria faz parte da economia informal, ou seja, são desempregados ou exercem atividade remunerada sem vínculo.

Em aditivo, “a relação predatória com o meio ambiente agrava as condições de vida dessa população, que, em muitos casos, fica sujeita a riscos de inundações,

---

[28] NAÇÕES UNIDAS. Plataforma Agenda 2030. Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: http://www.agenda2030.org.br/ods/11/. Acesso em 13 dez. 2019.

[29] NAÇÕES UNIDAS. HABITAT III. Nova Agenda Urbana. Disponível em: http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf. Acesso em 05 nov. 2019.

[30] Idem, n.p.

desabamentos, deslizamentos de encostas e outros”[31], já que, muitas dessas ocupações irregulares situam-se em áreas de preservação ambiental ou de risco.

1.4 Cidades sustentáveis

Embora os ODS tenham reforçado a importância de o desenvolvimento urbano ocorrer de maneira sustentável, o conceito de cidades sustentáveis tem sido discutido desde 1970 pelo movimento do Novo Urbanismo, iniciado nos Estados Unidos.

O modelo de cidade proposto por essa iniciativa é voltado para construções mais verticais, de maneira que todas as atividades necessárias ao atendimento dos interesses da população estejam concentradas no mesmo espaço, possibilitando o acesso de todos, diferentemente de como ocorre com as moradias de baixa renda nos países menos desenvolvidos. “Criam-se, com isso, novas centralidades, com uma base mais sólida, a fim de evitar oscilações por causa da concentração de imóveis”, afirma Saleme[32].

> Historicamente, a negação ao direito à moradia foi a tônica da expansão das cidades brasileiras marcadas pela segregação social e espacial. A expressão mais notória desse processo tem sido o incremento da população residente em comunidades, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais deteriorados, geralmente localizados na periferia urbana ou em áreas ambientalmente vulneráveis.[33]

O crescimento das cidades de forma acelerada e constante, nem sempre corresponde ao desenvolvimento econômico e social, pois não está atrelado, necessariamente, à produção de riqueza. A falta de planejamento tem como consequência um alto custo para a sociedade em termos de reparação de tais danos, pois implica em uma tomada de decisão política para realização de obras de reestruturação urbana.

> Este crescimento desordenado implica em adensamento populacional, escassez de recursos financeiros e problemas com estrutura local e, muitas vezes, inexistência de equipamentos

---

[31] NALINI, José Renato. Perspectivas da Regularização Fundiária. *In:* NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Orgs.). Regularização Fundiária. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.1-10.

[32] SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques. Comentários ao Estatuto da Metrópole. Santos: Editora Leopoldianum, 2018. p.106.

[33] GONDIM, Linda Maria de Pontes. Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. Cad. CRH, Salvador, v. 25, n. 64, p. 115-130, Abr. 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792012000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01 fev. 2020.

> urbanos adequados para suportar as necessidades das comunidades locais.[34]

Sob outra ótica, a migração para os centros urbanos não é o motivo do empobrecimento das cidades. Para Glaeser, *"as cidades não tornam as pessoas pobres, elas atraem os pobres"*[35]. Segundo o autor, os indivíduos migram para as cidades, normalmente em busca de oportunidades de emprego que lhes renda uma qualidade de vida melhor, ilustrando como exemplo a pobreza das favelas do Rio de Janeiro comparada com a pobreza do sertão que, segundo ele, é muito pior.

Além disso, Glaeser ressalta que este fluxo de ricos e pobres torna as cidades dinâmicas pois geram trocas, experiências e prosperidade e aponta para outro dado relevante: o índice de felicidade de seus habitantes é maior do que os dos indivíduos que moram no campo.

> Nos países onde mais da metade da população é urbana, 30% das pessoas dizem ser muito felizes e 17% dizem que não são muito felizes ou não são felizes. Nas nações onde mais da metade da população é rural, 25% relatam ser muito felizes. Por todos os países, a satisfação com a vida aumenta com a participação da população que vive nas cidades, mesmo considerando a renda e a educação dessas nações.[36]

Apesar disso, não são todos os imigrantes que têm seus direitos e garantias assegurados de forma igualitária, quando se trata do direito à moradia. As dificuldades econômicas encontradas por esta parcela da população fazem com que a única alternativa de moradia em vista seja ocupação de terrenos vazios, construção de loteamentos irregulares e outras maneiras informais de sobrevivência.

> O reconhecimento dos direitos fundamentais ultrapassa o centro urbano, toda a sociedade deve ser beneficiada pelas políticas públicas, e para isso, que surgem tais instrumentos fundamentais para a consolidação da democracia. Visar o ser humano como portador de direitos abrange uma série de fatores que devem ser considerados em suas peculiaridades, o direito a moradia digna e legítima é um grande passo para a efetivação da dignidade humana[37].

---

[34] SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques. Comentários ao Estatuto da Metrópole. Santos: Editora Leopoldianum, 2018. p.40.

[35] GLAESER, Edward Ludwig. Os centros urbanos: a maior invenção da humanidade. Como as cidades nos tornam mais ricos, inteligentes saudáveis e felizes. Tradutor Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011**.** p.8.

[36] Ibidem**,** p.8.

[37] MACHADO, Maykon Fagundes; BODNAR, Zenildo, SILVA Kaira Cristina. Governança para a Sustentabilidade Urbana e a Regularização Fundiária**.** Revista da ESMESC, v.24, n.30, p. 329-350, 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.14295/revistadaesmesc.v24i30. Acesso em 13 mar 2020. p.342

Neste sentido “a incorporação do tema do desenvolvimento sustentável às normas gerais de planejamento e gestão das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas é oportuna”[38] Para tanto, a regularização fundiária apresenta-se como um instrumento adequado para reconhecimento desses direitos, correspondendo a um “grande passo para a efetivação da dignidade humana”[39].

[38] SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques. Comentários ao Estatuto da Metrópole. Santos: Editora Leopoldianum, 2018. p.57.

[39] MACHADO, Maykon Fagundes; BODNAR, Zenildo, SILVA Kaira Cristina. Governança para a Sustentabilidade Urbana e a Regularização Fundiária**.** Revista da ESMESC, v.24, n.30, p. 329-350, 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.14295/revistadaesmesc.v24i30. Acesso em 13 mar. 2020.p.329.

2. DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES NO BRASIL

A questão das ocupações irregulares no Brasil não é recente. É notória a falta de recursos financeiros que promove a migração da camada mais pobre da sociedade paras áreas mais afastadas dos grandes centros urbanos, sendo um dos principais motivos para este fluxo a valorização dos imóveis nessas regiões.

As primeiras favelas surgiram por volta de 1900 decorrentes das destruições dos cortiços e consistiam em:

> Uma forma de habitação popular na qual a precariedade da casa se apresenta associada à precariedade da posse da terra, decorrente da ocupação, não consentida, de terrenos públicos ou privados e de áreas inadequadas à urbanização, como morros e mangues[40].

Existe uma distinção entre os termos ocupação e favela. A ocupação é vista como um movimento organizado, já a favela decorre da espontaneidade, ou seja, é ocupada, naturalmente, de forma não planejada. Porém, ambos tipos de ocupação decorrem de atos de pessoas que apresentam baixa renda e ocupam locais de pouca estrutura e segurança para habitação[41].

A partir de 1930, as favelas, que até então não constituíam interesse do poder público, passaram a sofrer intervenções por parte deste em decorrência da pressão da sociedade que cobrava das autoridades soluções de moradia, sendo este, um dos motivos pelos quais, em 1940, o governo passou a intervir na política de aluguéis, tabelando-os e exercendo o controle sobre despejos.

Com isso, surgiram os loteamentos baseados na autoconstrução, ou seja, os próprios desabrigados começaram a construir suas casas, que, embora irregulares, eram erguidas em razão da ausência do governo em exercer a fiscalização.

Na medida em que as cidades brasileiras se desenvolveram economicamente, os núcleos dos centros urbanos passaram a ser habitados pela camada mais rica da sociedade e suas margens foram ocupadas por famílias de menor poder aquisitivo, que não podiam pagar pelos imóveis situados na região central, fenômeno este denominado de gentrificação.

---

[40] BRASÍLIA. Ministério das Cidades. Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. 2010. Disponível em https://www.academia.edu/8673310/Guia_para_o_Mapeamento_e_Caracteriza%C3%A7%C3%A3o_de_Assentamentos_Prec%C3%A1rios. Acesso em 24 mar. 2020.

[41] LELIS, Natália. Ocupações urbanas: a poética territorial da política. Revista Brasileira da Estudos Urbanos e Regionais. V.18, N.3, p. 428-444, Recife, set/dez. 2016. Disponível em https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n3p428. Acesso em 15 jan. 2020.

> [..] o êxodo das camadas sociais mais ricas, como resultado da deterioração física do ambiente construído, facilita a ocupação da área pelas camadas sociais de menor renda. Assim, os edifícios existentes são adaptados pelos proprietários, basicamente para aumentar a densidade de ocupação, permitindo a acomodação de um número maior de famílias na mesma área, em unidades menores, gerando assim mais retorno por metro quadrado. O objetivo é aumentar os retornos financeiros pela multiplicação do número de ocupantes. Por outro lado, o proprietário reduz quase todos os investimentos em melhorias e manutenção, na medida em que, como resultado da baixa expectativa em relação à qualidade do imóvel e da pouca capacidade de pagamento entre os novos moradores, a racionalidade do sistema permite a apropriação de maiores retornos financeiros mesmo em um processo de degradação[42].

Ao avaliar o aumento das ocupações irregulares sob essa perspectiva percebe-se que se trata de um fenômeno relacionado diretamente às questões econômicas que possui impacto automático nas relações sociais. O crescente desenvolvimento urbano de maneira desordenada, diante da ausência do estado, potencializa a segregação dos habitantes das cidades.

2.1 Por que ocorrem?

O motivo que leva os indivíduos a recorrerem às moradias irregulares é essencialmente econômico, conforme pode ser observado. A busca por um teto em território urbano torna-se um obstáculo diante da concentração de renda de forma desigual, tendo em vista que ser proprietário de uma moradia localizada em área equipada com saneamento, emprego, acesso à educação, serviços de saúde e lazer de qualidade possui um alto custo.

> As ocupações urbanas emergem na disputa pelo espaço como formas de resistências populares contra a atual lógica mercantil de produção das cidades. As remoções, por outro lado, validam esse modelo de reprodução capitalista, com a preservação de terrenos vazios (em descumprimento à função social da propriedade) imperando sobre necessidades de moradia, e o acesso à cidade sendo negado à população de menor renda[43].

José Afonso da Silva reflete que o crescimento do processo de favelização foi incentivado a partir da criação da Lei 6766/1979 que, segundo o autor, ao buscar

---

[42] FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação Cad. Metrop., São Paulo, v. 16, n. 32, pp. 341-363, nov. 2014 Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3203. Acesso em 23 mar 2020.

[43] SOUSA, Isabel Cristina Nunes de; CASTRO, Carolina Maria Pozzi. Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”: acesso à moradia e remoção forçada. URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana, volume 11. Curitiba, 2019. Disponível em https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20170157. Acesso em 15 mar. 2020.

“corrigir a situação” de criação de loteamentos ilegais, os quais eram “a única forma de acesso do trabalhador pobre à propriedade urbana”, a norma acabou por extinguir essa possibilidade, sem oferecimento outra alternativa em contrapartida[44].

As ocupações irregulares não se encontram somente em áreas de mangue em forma de palafitas, ou em áreas de risco, como as encostas. Elas podem estar localizadas, também, nos centros urbanos como os cortiços ou serem moradias ocupadas por indivíduos que possuam uma renda mínima, porém estão na informalidade[45].

> A irregularidade urbana, expressa pelas ocupações irregulares, loteamentos clandestinos realizados à margem da lei, pelos assentamentos autoproduzidos que não respeitam regras e limites físico–territoriais, mas se configuram a partir do local e da organização dos próprios ocupantes, é uma realidade cotidiana das cidades brasileiras[46].

Segundo Maricato, existem duas modalidades de cidade: a cidade oculta, caracterizada pela informalidade, em que predominam os assentamentos e moradias irregulares, e a cidade formal, representada pelos núcleos urbanos estruturados. Nesse sentido, a autora afirma que “a cidade oculta perdeu as rédeas da exclusão representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano”[47].

Assim, Santos complementa que “as áreas urbanas mais centrais, mas acessíveis e mais bem servidas por facilidades urbanísticas passam a ser mais disputadas pelas atividades de produção mais fortes e pelos usos de consumo mais “nobres”[48]. Isso, faz com que a população de baixa renda migre para fora dos núcleos urbanos em razão da expansão capitalista, fenômeno que ocorre por causa da valorização destes núcleos que podem ser ocupados apenas por quem possui melhor poder aquisitivo, conforme mencionado anteriormente.

A população pobre não consegue se manter também em áreas regularizadas, porque a regularização de assentamentos informais implica em custos, tanto para o

---

[44] AFONSO DA SILVA, José. Direito urbanístico brasileiro. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 23.

[45] PIOLI, Maria Sulema M. de Budim; ROSSIM, Antonio Carlos. Meio ambiente e a ocupação irregular do espaço urbano. Revista Brasileira de Ciências Ambientais (Online), n. 03, p. 40-56, 30 abr. 2006. Disponível em: http://rbciamb.com.br/index.php/Publicacoes_RBCIAMB/article/view/481/411. Acesso em 15 mar 2020. p.46.

[46] PRESTES, Vanesca Buzelato. Direito ao meio ambiente e direito à moradia: adoção do princípio da proporcionalidade para resolução de conflito no âmbito administrativo em um caso prático. In: Interesse Público, ano 10, n.48, mar/abr 2008. p. 250. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

[47] MARICATO, Ermínia. Reportagem: A Explosão Urbana. Revista Ecologia e Desenvolvimento, ano 10, nº 85. Rio de Janeiro: Editora Terceiro Milênio. set/out 2000.

[48] SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALLADARES, Licia do Prado. Habitat em questão. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

ente competente como para o beneficiário do programa, que, por sua vez, dificilmente consegue arcar com essa responsabilidade por não possuir renda suficiente para tanto. Desta forma, a ampliação desses programas acaba restando prejudicada[49]. Neste sentido, Levy afirma que a "vida nas cidades caminha para um cenário de inviabilidade das possibilidades de concretizar as funções sociais da cidade e impossibilidade de aperfeiçoamento dos serviços públicos essenciais, desigualmente disponíveis"[50].

Maricato sugere que há uma omissão velada das autoridades como causa da periferização das cidades. A arquiteta questiona por qual razão as autoridades não fiscalizarem efetivamente a expansão das ocupações irregulares, que, segundo ela, caso as fizessem os conflitos seriam constantes e o "país viveria em uma guerra civil"[51]. Outro fator que contribui para o aumento das irregularidades é a falta de planejamento e adequação da realidade brasileira ao conhecimento técnico. Nesse sentido, referida autora critica os especialistas por insistirem em aplicar modelos urbanísticos internacionais no Brasil.

De fato, o país possui características muito peculiares como o clima, a economia, a cultura e, inclusive, a corrupção. Para que os modelos internacionais urbanísticos possam funcionar, tais aspectos precisam ser considerados e aplicados de modo adequado, considerando todas essas particularidades nacionais.

2.2 Loteamentos clandestinos e irregulares

A omissão do Estado teve sérias consequências que até hoje são encaradas: a) excesso de loteamentos clandestinos e irregulares diante da dificuldade em se cumprir os dispositivos da Lei 6766, de 1979; b) criação de milícias diante da omissão e ineficácia da fiscalização do Poder Público que apenas impõe tributos e não presta adequadamente serviço de policiamento e guarda; c) diante do complexo de dificuldades em aprovar novos loteamentos, a Lei 6766, de 1979 criou nova

---

[49] FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em 19 dez. 2019.

[50] LEVY, Wilson; NALINI, José Renato. Cidade e regulação: os mecanismos fiscais e urbanísticos de controle e captura de mais-valias urbanas**.** Revista de Direito da Cidade, v. 10, n. 2, p. 1077-1094, maio 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29191/24090. Acesso em: 30 set. 2020.

[51] MARICATO, Ermínia. Reportagem: Explosão Urbana. Revista Ecologia e Desenvolvimento, ano 10, nº 85. Rio de Janeiro: Editora Terceiro Milênio. set/out 2000.

redação para o art. 41, deixando nas mãos da prefeitura respectiva a legalização de área que não alcançou a legalização por meio dos dispositivos legais e do extenso rol de obrigações a cargo do loteador. A Lei no 6766/79 define loteamento no seu art. 2º, § 1º, como:

> A subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

Além disso, estabelece requisitos urbanísticos mínimos e concede ao município competência para definir em legislação própria sobre os "usos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo", conforme previsto no art.4, incisos I a IV e §1º.

Referida norma impôs também deveres e direitos ao Estado para as tratativas com o proprietário privado e a coletividade, de forma que o custo do empreendimento e da regularização, adicionados à inércia do Poder Público, no que diz respeito à fiscalização desses empreendimentos, podem servir de "incentivo à irregularidade fundiária"[52].

> Se, por um lado, as ocupações urbanas emergem como áreas ilegais diante das premissas jurídicas que colocam o direito de propriedade como o mais sólido e amplo de todos os direitos subjetivos patrimoniais, por outro, tornam-se legítimas diante do Estatuto da Cidade que ordena ações de interesse social para a democratização de utilização do espaço urbano, calcadas pela função social da propriedade[53].

Quando se fala em ilegalidade é importante ressaltar que existe uma diferença entre loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos. Os primeiros estão relacionados ao não cumprimento da norma. Segundo classificação dada pela Prefeitura de São Paulo[54], os loteamentos irregulares podem ser aqueles que já foram aprovados, mas possuem o registro pendente, ou então, os aprovados, porém, não implantados, e os aprovados os registrados, mas implantados em

---

[52] ARAUJO. Alexandra Fuchs de. Aspectos indenizatórios da desapropriação para regularização fundiária de área privada**.** Escola Paulista de Magistratura. Cadernos Jurídicos. São Paulo, ano 18, nº 46, p. 11-26. Janeiro-Março/2017. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/du%20i%201.pdf?d=636682907232710476. Acesso em 15 out. 2019.

[53] NASCIMENTO, Denise Morado. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. Cad. Metrop. [online]. 2016, vol.18, n.35, pp.145-164. Disponível em:. https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3507. Acesso em 20 nov. 2019.

[54] PREFEITURA DE SÃO PAULO. Dados abertos. Loteamentos irregulares do Município de São Paulo. Dados abertos. Disponível em http://dados.prefeitura.sp.gov.br/it/dataset/loteamentos-irregulares. Acesso em 18 ago. 2020.

desacordo com o plano aprovado. Já os loteamentos clandestinos são projetos desenhados com todas as características dos loteamentos regulares, porém não possuem licença do poder público[55].

Nos grandes centros urbanos, muitas vezes, essas áreas são tão extensas que a administração pública não possui capacidade para exercer um controle efetivo que impeça o aumento dessas ocupações. No entanto, a ausência de fiscalização não pode ser motivo para dar legitimidade à ocupação irregular. Se a lei nº 6.766/79 prevê o loteamento clandestino como crime (art. 50 a 52) deve o loteador ser punido, e a autoridade competente deve responder por improbidade administrativa visto que omissa no seu dever legal, tornando-se conivente com a criação e expansão dos loteamentos[56].

Dessa forma, retorna-se à questão da constante omissão do Estado com relação ao cumprimento de seu papel, fator que prejudica políticas públicas que consigam reverter essa situação.

2.3 Ocupações em áreas ambientais

As áreas ambientais são regiões que sofrem cada vez mais com as ocupações pois, em regra, nestes locais, as construções não são permitidas por lei. Ademais, são áreas pouco fiscalizadas e não disputadas pelo mercado imobiliário, o que facilita o povoamento. São áreas de mananciais prejudicadas com a contaminação decorrente da falta de esgoto, manguezais, áreas de dunas, florestas, encostas de morros, dentre outras.

As áreas protegidas legalmente se tornam importantes instrumentos de prevenção da degradação ambiental das cidades em razão das invasões e ocupações por parte da população.

A Constituição de 1988 assegura a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado em seu art. 225, e o Novo Código Florestal, Lei 12.651/13 considera dois institutos de proteção ambiental, sendo a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal.

---

[55] CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos Precários no Brasil: Discutindo Conceitos. Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades, [S.l.], n. 230, p. 25-39, jun. 2008. Disponível em: http://dx.doi.org/10.25247/2447-861X.2008.n230.p25%20-%2039. Acesso em: 18 nov. 2020.

[56] YOSHIDA. Consuelo Y. Moromizato. Sustentabilidade Urbano – Ambiental: os conflitos sociais, as questões urbanístico-ambientais e os desafios à qualidade de vida nas cidades. In: CRUZ, Branca Martins da. et al. MARQUES, José Roberto (org). Sustentabilidade: e temas fundamentais de direito ambiental. Campinas: Milenium Editora, 2009.

Dentre as inúmeras causas das ocupações irregulares em APPs podem ser destacadas a ausência ou conhecimento mínimo a respeito da importância do meio ambiente e sua preservação, entendido como falta de educação ambiental. Em contrapartida quando se tem conhecimento acerca da legislação, prevalece o descaso em relação a ela, porque não há punição efetiva para aqueles que descumprem as regras. Existem ainda, aqueles que desconhecem as normas ambientais[57].

> As leis atuais que objetivam a proteção das APPs não as diferenciam se estão nas áreas urbanas ou rurais. No contexto urbano, onde existe alto grau de impermeabilização do solo, a aplicação da legislação é muito difícil tendo em vista que as faixas de proteção podem chegar até o meio quilômetro dependendo da dimensão dos cursos hídricos, podendo chegar até a englobar bairros inteiros. A realidade é que as APPs têm sido simplesmente ignoradas na maioria das cidades[58].

Diante deste contexto, nota-se que as questões relacionadas com a ocupação na área ambiental encontram dificuldades de solução tendo em vista divergências entre a legislação municipal e ambiental. O Município ao elaborar seu Plano Diretor deve estar atento a tais situações para que possa suprir esta necessidade na elaboração deste documento.

2.4 Consequências sociais, urbanísticas e ambientais

A informalidade é prejudicial tanto para os moradores como para a Administração Pública. Dentre os aspectos jurídicos, o Brasil lidera o ranking dos países da América Latina com relação ao número de despejos, seja por particulares, seja pelo poder público, decorrentes de assentamentos irregulares tanto em áreas urbanas ou rurais. Além disso, por não possuírem documento hábil, os ocupantes não têm dados que comprovem sua residência no local onde moram, ficando impedidos de abrirem conta em bancos ou realizar qualquer outro ato como cidadão

---

[57] PINHEIRO, Ana Claudia Duarte; PROCÓPI, Juliana Barata. Áreas urbanas de preservação permanente ocupadas irregularmente. Revista de Direito Público, v.3, n. 3, p.83-103, SET/DEZ. Londrina. 2008. Disponível em http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2008v3n3p83 . Acesso em 05 abr. 2020.

[58] MEDEIROS, José Marcelo Martins et al. Conflitos e Possibilidades em Áreas de Preservação Permanente Urbanas na Amazônia - Estudo na Lagoa dos Índios. Paranoá: Cadernos De Arquitetura E Urbanismo. N° 20. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n20.2018.07. Acesso em 25 jan. 2020.

que necessite desta referência, e à margem da sociedade formal[59].

> Na maioria dos casos, a exclusão social tem correspondido também a um processo de segregação territorial, já que os indivíduos e grupos excluídos da economia urbana formal são forçados a viver nas precárias periferias das grandes cidades, ou mesmo me áreas centrais que não são devidamente urbanizadas[60].

Os ocupantes das áreas irregulares tornam-se também vítimas da criminalidade, pois a falta de regularização fundiária facilita a instalação do crime organizado visto que as vias de circulação são precárias e dificultam o acesso, tanto dos moradores como do Estado. Os criminosos, por sua vez, para exercerem o controle e domínio dessas áreas fazem o papel do poder público organizando e administrando por conta própria essas regiões[61].

> A cidade oculta, invisível aos olhos dos especialistas embriagados nas fontes internacionais continua, equivocadamente, tendo tratamento ideológico, compensatório, marginal. Só que essa cidade é maioria, transbordando num patamar sem volta. Não dá para esconder mais embaixo do tapete. Como e que uma realidade gritante, óbvia e clara não é evidente na consciência da sociedade? Porque existe um grande trabalho para escondê-la[62].

A pobreza faz com que essa população ocupe de forma desordenada áreas de risco ou de preservação ambiental, causando graves danos ao meio ambiente, impactando o equilíbrio ecológico e impedindo o desenvolvimento sustentável. “Enchentes, assoreamento dos cursos d´água de rios e córregos urbanos, devido ao desmatamento e ocupação de suas margens; desaparecimento de áreas verdes”[63] são algumas consequências das ocupações irregulares em áreas ambientais previstas por Maricato. Assim, para Fernandes:

> Negar a possibilidade de aplicação do domínio dos direitos humanos ao meio ambiente equivaleria a tolher o exercício de uma das mais

---

[59] FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf . Acesso em 19 dez.2019.

[60] FERNANDES, Edésio. Apud: PRESTES, Vanesca Buzelato. Direito ao meio ambiente e direito à moradia: adoção do princípio da proporcionalidade para resolução de conflito no âmbito administrativo em um caso prático. In: Interesse Público, ano 10, n.48, mar/abr 2008.p. 250. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

[61] FREITAS, Gilberto Passos de Direito à moradia, ocupações irregulares, regularização fundiária e segurança pública. Revista do Advogado. nº 145, Abril 2020. São Paulo: AASP Editora, 2020.

[62] MARICATO, Ermínia. Reportagem: A Explosão Urbana. Revista Ecologia e Desenvolvimento, ano 10, nº 85. Rio de Janeiro: Editora Terceiro Milênio. Set/Out 2000.

[63] Idem.

> elevadas funções a que se presta o Direito: a proteção da pessoa humana”[64].

Os impactos ambientais causados pela ausência de saneamento adequado e decorrente das condições precárias de moradia refletem também na saúde desta população, sendo que há pelo menos cinco tipos de doenças infecto parasitárias, denominadas “doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado’(DRSAI)” [65]. Isso eleva os gastos públicos com relação à saúde e contribui para o desequilíbrio da ordem tributária e econômica, uma vez que, “os custos e programas de regularização são até três vezes maiores que os de incorporações urbanas novas legalizadas”, segundo relatório elaborado por Fernandes.[66]

Nessa lógica, a administração pública perde com falta de arrecadação de impostos por parte destes moradores e por consequência não possui recursos para investimentos relacionados a essas questões. Pode-se afirmar, portanto, que a expansão dos assentamentos irregulares tem consequências multissetoriais.

---

[64] KOURY, Ana Beatriz Costa, SOUSA, Daniel Leão. O Direito Ambiental sob a Perspectiva da Proteção Internacional à Pessoa Humana. Revista do dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, nº 8, 2010. Disponível em https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/20362. Acesso em 15 out. 2019.

[65] SIQUEIRA, Mariana Santiago et al. Internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado na rede pública de saúde da região metropolitana de Porto Alegre. Rio Grande do Sul, 2010-2014. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília , v. 26, n. 4, p. 795-806, dez. 2017 . Disponível em: http://dx.doi.org/10.5123/s1679-49742017000400011. Acesso em 20 Out. 2020.

[66] FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf . Acesso em 19 dez. 2019.

3. DIREITO À MORADIA E LEGISLAÇÃO NACIONAL

Como observado, não se mostra recente a ocupação do solo urbano brasileiro de forma não planejada, tendo como prioridade a satisfação dos interesses daqueles que o ocupavam, embora a normatização desse processo tenha ocorrido a partir da década de 1960, período em que a grande maioria da população brasileira estava concentrada em área urbana. Para compreender um pouco sobre este processo é importante avaliar brevemente seu histórico.

Em 1964, o Estatuto da Terra foi a primeira norma a disciplinar a questão da "função social" mediante algumas condições objetivas. Mais tarde publicou-se a Lei 4.380/1964, criando o Sistema Financeiro de Habitação de Interesse Social (SFHIS) e o Banco nacional de Habitação (BNH). Apenas com a Constituição da República Federativa de 1988 é que se estabeleceu prontamente que "a propriedade atenderá a sua função social" (artigo 5°, inciso XXIII e art. 171, III)[67].

No período compreendido entre 1960 e 1970, o governo passou a interferir na questão habitacional por meio do Banco Nacional da Habitação – BNH, instituição que fomentava a criação dos grandes conjuntos habitacionais para a população de baixa renda. Entretanto, essas moradias eram construídas em locais afastados dos núcleos urbanos, de forma que seus moradores não tivessem oportunidade de acesso à estrutura urbana de melhor qualidade, criando assim uma nova realidade[68].

Em 1967, o Decreto-Lei n. 271 passou a prever algumas regras relacionadas aos loteamentos urbanos, à responsabilização do loteador sobre a concessão de uso e espaço aéreo, dentre outras questões relacionadas à regularização fundiária.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 6.766/79, disciplinando o parcelamento do solo para fins urbanos bem como impondo sanções civis, administrativas e penais aos parcelamentos ilegais, além de estabelecer regras voltadas à regularização de loteamentos clandestinos.

Embora a lei tenha ditado direitos e deveres para o Estado e demais envolvidos no processo de loteamento, ela não atendeu às necessidades da população mais carente porque as regras criadas impunham a obrigação de realização de obras de infraestrutura que acarretariam um alto custo do processo de

---

[67] BENACCHIO, Marcelo; CASSETARI, Denis. Regularização Fundiária Urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. p. 49-71 *in* NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (cords). Regularização Fundiária. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.61

[68] GUEDES, Denyse Moreira. Invasão de Área de Proteção Permanente por grupos de vulneráveis e o direito à moradia: Solução através da Mediação. Disponível em:

regularização fundiária. Isso fez com que "a nova lei se tornasse mais um instrumento de incentivo à irregularidade fundiária do que um mecanismo de legitimação do Estado de Direito"[69].

> O que se percebe é que há uma notória e maléfica inversão de na ordem natural de desenvolvimento de políticas públicas habitacionais, que ofende a racionalidade e prejudica a promoção de medidas voltadas à efetivação do direito à moradia. Em vez de seguir a ordem natural de planejar, construir a infraestrutura e, em seguida, promover a ocupação de zonas urbanas, em boa parte dos casos o que ocorre é o inverso: primeiro a população ocupa áreas de forma precária, construindo casas à revelia de qualquer instrumento de planejamento, e, só após isso, o Estado busca soluções para prover de alguma estrutura a ocupação irregular, tarefa essa que se mostra muito mais complexa e geralmente menos exitosa[70].

O direito à moradia foi reconhecido como um direito social e inserido expressamente na Constituição Federal de 1988, apenas em 2000, por meio da EC n°26. Afirma Beltramelli Neto[71] "A alteração legislativa proposta objetivou honrar o compromisso assumido pelo Estado brasileiro, junto com os outros 170 países, quando da adoção da Agenda Habitat II e da Declaração de Istambul de 1996".

Rodrigues[72] e Monteiro[73] veem de forma positiva a sua inserção na lei maior, pois entendem que foi uma forma de preservar o Estado Democrático de Direito, já que se trata de um direito fundamental e contribui para a diminuição da desigualdade social, concedendo aos indivíduos o mínimo para que estes sobrevivam. No entanto, para que isso seja possível é preciso que haja "uma política habitacional efetiva, concreta e viável" porque, caso contrário, "contribui pouco para a solução desse grave problema social", ressalta Monteiro[74]:

---

[69] ARAUJO. Alexandra Fuchs de. Aspectos indenizatórios da desapropriação para regularização fundiária de área privada. Escola Paulista de Magistratura. Cadernos Jurídicos. São Paulo, ano 18, nº 46, p. 11-26. Janeiro-Março/2017. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/du%20i%201.pdf?d=636682907232710476. Acesso em 15 out. 2019

[70] MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direito à moradia adequada. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p.87.

[71] BELTRAMELLI NETO, Silvio. Direito Fundamental à moradia do trabalhador migrante. Santos: Editora Leopoldianum, 2015.

72 RODRIGUES, Daniela Rosário. Direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. *In* NALINI, JOSÉ RENATO; LEVY, WILSON. Regularização Fundiária. 2 ed. Rio de Janeiro:Forense, 2014. p.65

[73] MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direito à moradia adequada. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p.64

[74] MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direito à moradia adequada. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p.101.

> Ao debater a realidade da cidade ilegal, faz-se necessário observar que sua produção, enquanto fenômeno social ocorre em consequência das próprias disposições legais, que não são neutras quanto ao processo de apropriação privada da riqueza e dos valores socialmente produzidos. O que está em confronto são concepções ideológicas que ou reconhecem primazia nas instituições estabelecidas – legalidade – ou atribuem predominância aos processos de construção social orientados em satisfazer as necessidades humanas pautados nas instituições existentes – legitimidade[75].

No que diz respeito ao desenvolvimento das cidades, a Constituição Federal, no art. 182, estabeleceu a Política Nacional Urbana concedendo ao Município a competência de gestão, por meio do Plano Diretor, para as cidades com mais de vinte mil habitantes, ou ainda as que quisessem adotar as políticas do §4º do art. 182, o que pode culminar com a desapropriação para cumprimento da função social da propriedade. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001) que posteriormente veio a regular o art. 182 e 183 da CF e dispôs em seu art. 51 outras cidades obrigadas a implementarem o plano diretor.

Araújo sugere que, com esta regra, o legislador objetivou a "reduzir a especulação imobiliária e o subaproveitamento da área urbana". O autor afirma ainda que, desde então, a política urbana nacional se desenvolve lentamente, porque existem muitos municípios brasileiros que ainda não implantaram seus planos diretores[76].

Mesmo assim, "a Constituição inovou ao estabelecer um capítulo dedicado à política urbana", visto que considera que o ordenamento jurídico brasileiro deu "mais um passo rumo à concretização do Direito Humano à moradia adequada"[77].

---

[75] CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do Debate Teórico à Construção Política. Revista da Faculdade de Direito UniRitter. n. 11 Porto Alegre: UniRitter, 2010. Disponível em: http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/CAFRUNE-Media%C3%A7%C3%A3o-de-Conflitos-Fundi%C3%A1rios-Urbanos-do-Debate-Te%C3%B3rico-%C3%A0-Constru%C3%A7%C3%A3o-Pol%C3%ADtica.pdf. Acesso em: 27 set. 2018

[76] ARAUJO. Alexandra Fuchs de. Aspectos indenizatórios da desapropriação para regularização fundiária de área privada. Escola Paulista de Magistratura. Cadernos Jurídicos. São Paulo, ano 18, nº 46, p. 11-26. Janeiro-Março/2017. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/du%20i%201.pdf?d=636682907232710476. Acesso em 15 out. 2019.

[77] BENACCHIO, MARCELO; CASSETARI, DENIS. Regularização Fundiária Urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. *In* NALINI, JOSÉ RENATO; LEVY, WILSON. Regularização Fundiária. 2 ed. Rio de Janeiro:Forense, 2014. p.63.

3.1 Estatuto da Cidade - Lei 10.257/01

Pouco mais de dez anos após a promulgação da Constituição de 1988, foi aprovado pelo Congresso Nacional o Estatuto da Cidade (Lei 10.527 de 10/07/2001), estabelecendo diretrizes para a implantação da Política Nacional Urbana, o que representou um relevante avanço à inserção do direito humano à moradia adequada no ordenamento jurídico nacional[78].

A norma ressalta a ideia trazida pelo texto constitucional ao prever que a "política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana" e assegurar a todos o direito às cidades sustentáveis[79]. Com isso, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) "consignou expressamente o objetivo constitucional, definiu o seu escopo de maneira sintética e estendeu-se bastante no trato de alguns meios referentes aos objetivos sociais da cidadania ambiental"[80].

> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
>
> I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Embora referida lei trace diretrizes para a implementação da política urbana prevista pela Constituição Federal, ela não é autoaplicável, pois o poder para que se efetive a função social da propriedade foi concedido aos Municípios, após "aprovação por lei do Plano Diretor ou de zoneamento e das leis deles decorrentes, que concretamente definam as áreas em que haja imóveis subutilizados ou não utilizados, sujeitos à reforma urbana"[81].

Para garantir o acesso à cidade sustentável, a Lei 10.257/01 prevê a possibilidade de utilização de instrumentos urbanísticos da regularização fundiária como alternativas para solução da informalidade e irregularidades relacionadas ao problema da moradia, como por exemplo, a outorga onerosa do direito de construir, o direito de preempção dentre outros. Convém ressaltar ainda que a competência

---

[78] Ibidem, p. 63.
[79] BENACCHIO, MARCELO; CASSETARI, DENIS. Regularização Fundiária Urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. *In* NALINI, JOSÉ RENATO; LEVY, WILSON. Regularização Fundiária. 2 ed. Rio de Janeiro:Forense, 2014.
[80] MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 11 ed. São Paulo: Thompson Reuters, 2018. p.1269.
[81] Ibidem, p.1265.

para a regularização fundiária de assentamentos situados em áreas de risco é dos municípios, e deve estar prevista no Plano Diretor, conforme imposto pela 12.608/2012[82].

> Para que se tenha um adequado planejamento habitacional, com a produção de resultados satisfatórios, requer-se a compreensão da realidade social experimenta no país, de forma que o fenômeno social não apenas seja conformado pelo contexto normativo, mas também sirva de elemento conformador do conteúdo legislativo e da atividade judicial. Para tanto, é indispensável que sejam conhecidas as demandas sociais e os problemas que obstam sua implementação[83].

O Estatuto da Cidade concedeu expressamente atribuição para a União atuar, por iniciativa própria ou em conjunto com o Estado e Municípios e Distrito Federal, na implantação de programas de melhorias da infraestrutura dos equipamentos urbanos de forma que se obtenha uma sociedade urbana sustentável, conforme descreve Yoshida:

> O *equilíbrio ecológico*, adotado pela Constituição Federal (art. 225), é a expressão mais voltada ao meio ambiente natural, equilíbrio ambiental expressa uma concepção mais ampla, que engloba o meio ambiente em seus diferentes aspectos (natural, cultural, artificial e do trabalho). A expressão é também mais adequada para descrever as *cidades* como *sociedade urbana ambientalmente equilibrada,* no sentido de *sociedade urbana sustentável*[84].

Deste modo, pode-se dizer que a Lei 10.257/201 além de ter representado um avanço da legislação nacional com relação à maior proteção do direito de moradia, tendo em vista o estabelecimento de diretrizes da política urbana, enfatizou a importância do desenvolvimento urbano de forma saudável.

3.2 Programa Minha Casa Minha Vida - Lei 11.977/09

Ao longo da década (2001/2010), ocorreu a aprovação de um marco normativo coerente e ajustado, segundo Libório, inclusive com a legislação ambiental (a exemplo da Lei Federal n° 11.977/2009, Minha Casa Minha Vida e da Lei federal nº 12.651/2012, o Código Florestal), entre o Estatuto da Cidade e o

---

[82] AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; BARROS MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de. Primeiras impressões da Lei 13.465/2017**.** São Paulo: Arisp, 2019.

[83] MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direito à moradia adequada. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p.84.

[84] YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Cidades, APP e Reserva Legal: As questões judiciais relevantes. P.65-82 In: BENJAMIM, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELY, Silvia. Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP. Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p.67.

Código Civil, promulgado em 2002, com ênfase na proteção do direito à moradia da população economicamente vulnerável. Após essa previsão normativa ampla e multissetorial seguiu-se para a elaboração de políticas públicas que pudessem efetivá-la[85].

Em 2005, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da Lei 11.124, que tinha como objetivo implementar políticas e programas de promoção ao acesso à moradia digna para a população de baixa renda.

Todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social encontram-se concentrados no SNHIS, que é integrado por diversos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, além das entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional[86].

Posteriormente, em 2009, houve um avanço ainda maior dessa política com a criação e implementação do “Programa Minha Casa, Minha Vida” pelo governo federal, com apoio dos Estados, Municípios, empresas e movimentos sociais, sendo as principais leis deste projeto as Leis 11.977/2009 e 12.424/2011, que estabelecem acesso à habitação e referem-se à regularização fundiária com uma das formas para que o direito à moradia seja alcançado[87].

No entanto, embora o programa Minha Casa Minha Vida tenha sido instituído com objetivo principal de promover mecanismos que possibilitassem à população de baixa renda a aquisição de unidades habitacionais, ele não apresentava em seu texto inúmeras penalidades para aqueles que não cumprissem as regras para obtenção da moradia própria. Uma delas era de que, caso o adquirente descumprisse o contrato, este estaria impossibilitado de fazer um novo instrumento num segundo momento, o que contradiz ao direito de moradia como direito social e humano previsto na Constituição Federal.

---

[85] LIBÓRIO, Daniela Campos. Mecanismos de Resolução Extrajudicial de Conflitos Fundiários Urbanos: A criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos Fundiários Urbanos. In LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. 1ª Ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 183.

[86] BENACCHIO, Marcelo; CASSETARI, Denis. Regularização Fundiária Urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. p. 49-71 *in* NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. Regularização Fundiária. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

[87] Ibidem, n.p.

De qualquer forma, não se pode negar que a Lei 11977/2009 possibilitou que a população mais vulnerável financeiramente obtivesse maior segurança jurídica da posse, tendo em vista que a norma ampliou as possibilidades de regularização em relação à lei 6766/79 dos assentamentos humanos.

3.3 Lei da Regularização Fundiária nº 13.465/17

Conforme visto ao longo do presente estudo a regularização fundiária tem sido o instrumento político utilizado na tentativa de melhorar as estruturas das cidades de modo que elas se tornem, ou se mantenham, sustentáveis. Atualmente, ela é uma política pública[88] que considera que a irregularidade urbana um problema coletivo, diante de sua dimensão.

Após diversas normativas acerca do presente tema foi criada em 2017 a Lei nº 13.465, com objetivo de regulamentar a questão fundiária urbana e rural, revogando o capítulo III da Lei 11.977, de 2009, ou seja, a parte que continha os instrumentos de regularização fundiária.

> [...] a lei nº 13.465/17 é fruto do descaso de um Estado negligente por muitas décadas com uso da terra pelo seu povo. A proliferação de ocupações irregulares clandestinas desorganizadas, em desprestígio ao ordenamento jurídico (parcelamento do solo, incorporações imobiliárias, estatuto da terra e tantos outros diplomas legais) foi facilitada por um Estado fraco quanto à fiscalização e observância dos nortes legais disciplinados.[89]

A garantia de moradia digna e condições de vida adequada são objetivos da referida lei que merecem destaque. Alguns princípios encontram-se expressos em seu texto, tais como os princípios da eficiência, o do fomento à consensualidade, à cooperação e à solução extrajudicial. Outros princípios, ainda que importados de outras normativas, podem ser utilizados porque se identificam diretamente com o assunto, como os princípios da função social da propriedade, da posse, da cidade e do campo; o princípio da sustentabilidade; o da homogeneidade institucional e o da descentralização[90].

> A regularização fundiária é uma importante política pública que, reconhecendo a inadequação, na origem, da ocupação do espaço

[88] PRESTES, Vanêsca Buzelato. Direito ao meio ambiente e o direito à moradia: adoção do princípio da proporcionalidade para resolução de conflito no âmbito administrativo em um caso prático. In: Interesse Público, ano 10, n° 48, mar./abr. 2008. P.52. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
[89] AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; BARROS MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de. Primeiras impressões da Lei 13.465/2017. São Paulo: Arisp, 2019.
[90] Ibidem, n.p.

> porque não seguiu os requisitos legais próprios - ao mesmo tempo considera os assentamentos humanos assim resultantes como parte indissociável da cidade e, por isso, procura integrá-los ao mundo jurídico (regularização formal) e conferir a seus ocupantes condições materiais de dignidade (regularização integral)[91].

A lei procurou definir os tipos de núcleos urbanos encontrados no país dividindo-os em três tipos: núcleo urbano; núcleo urbano informal e núcleo urbano consolidado, sendo importante ressaltar que a do primeiro não especifica o tipo de população que o habita, no entanto, a norma garante aos indivíduos de baixa renda o acesso à terra urbanizada[92].

> I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;
>
> II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;
>
> III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município[93].

Com relação ao conceito de núcleo urbano informal consolidado, Piloto et al[94] entendem que não houve clareza e objetividade por parte do legislador. O texto atual não traz nenhum parâmetro de avaliação para que se determine se o núcleo é consolidado ou não. As autoras entendem que tais núcleos deveriam avaliados a partir de requisitos relacionados às suas características internas e externas, seja

---

[91] LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da Regularização Fundiária Urbana. (p.19-54) in LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. 1ª Ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 21

[92] Ibidem. p. 49.

[93] BRASIL. Lei Federal no 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, Brasília, DF, jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 28 ago. 2019.

[94] PILOTTO, Angela Seixas; GONÇALVES, Renata da Rocha; POLLINI, Paula Bittencourt Poggi. As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus contornos, limites e possibilidades. (P.87-113). In LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. 1 Ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p.94

para os casos classificação de interesse específico como social, pois desta forma é possível avaliar também as consequências do processo de regularização.

De fato, se comparada à Lei 1977/2009, é possível notar que o legislador retirou critérios mínimos de avaliação para caracterização de assentamentos informais consolidados, além de não definir um marco legal para a sua existência. A Medida Provisória 759/16 também previa a possibilidade de regularização dos núcleos urbanos informais existentes até a data de publicação da referida regra, conforme art. 21, §3º. No entanto, segundo o art. 11, inciso III da Lei 13.465/2017, este marco temporal foi suprimido, bastando o entendimento da municipalidade acerca da existência do assentamento urbano informal consolidado para que se possa dar início à regularização fundiária.

A Lei 13.465/17 definiu a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) como sendo o:

> Processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes[95].

Este conceito foi dividido em duas modalidades[96]: a Reurb S, - de Interesse Social e a Reurb –E, de interesse específico.

A primeira é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a segunda aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na Reurb S.

Depreende-se do texto que a condição socioeconômica é o único elemento que diferencia o beneficiário das duas modalidades[97]. Ademais, a lei não especifica com clareza o conceito de baixa renda como requisito para a Reurb S, o que o torna vago e impreciso. Neste sentido, resta acertado o pensamento de Pedroso[98] que considera ser preciso que tal conceito seja determinado pelo Poder Público de acordo com o caso concreto, pois é uma forma de impedir que haja abuso por parte

---

[95] BRASIL. Lei Federal no 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, Brasília, DF, jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 28 ago. 2019. Art. 9º.
[96] Ibidem, art. 11.
[97] AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; BARROS MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de. Primeiras impressões da Lei 13.465/2017. São Paulo: Arisp, 2019. p.17.
[98] Ibidem, p.17.

da população com relação aos benefícios como isenções de emolumentos dispostos na lei.

> Com expressivo contingente de população urbana habitando áreas irregulares, desprovidas de infraestrutura e equipamentos urbanos, restou ao legislador impor a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda como diretriz da lei da política urbana[99].

É possível que a regularização fundiária ocorra também em núcleos situados em áreas ambientais de conservação, ou a margens de rios, além das situadas em áreas de fronteira, no entanto, existem alguns requisitos extras exigidos pela lei.

Na opinião de Prestes[100], a regularização fundiária é vista como "um enorme passivo ambiental das cidades que precisa ser enfrentado pelas municipalidades." Por isso são investidos cada vez mais recursos públicos com a finalidade de diminuir a segregação territorial, a exclusão social e os impactos ambientais, provenientes das irregularidades urbanas.

Atualmente são os municípios que, geralmente auxiliados pelos registros de imóveis responsáveis pela circunscrição, estabelecem a classificação dos imóveis enquadráveis em Reurb- S e Reurb – E, podendo haver, em uma mesma área, as duas modalidades. Como a lei indica, essa classificação é a que vai estabelecer o pagamento de taxas e despesas, sendo que, geralmente, a Reurb-S tem como dispensável essa obrigação.

3.3.1 Dos legitimados

Os legitimados para requerer a regularização fundiária são os entes federativos de forma direta ou por meio de entidades da Administração Pública indireta; os beneficiários, individuais ou coletivos; os proprietários de imóveis ou terrenos, loteadores ou incorporadores; e a Defensoria Pública em nome dos hipossuficientes e o Ministério Público[101]. Eles, não precisam ser, necessariamente, os titulares de domínio ou detentores de direito real sobre a gleba objeto da

---

[99] PIOLI, Maria Sulema M. de Budim; ROSSIM, Antonio Carlos. Meio ambiente e a ocupação irregular do espaço urbano. Revista Brasileira de Ciências Ambientais (Online), n. 03, p. 40-56, 30 abr. 2006. p.46

[100] PRESTES, Vanêsca Buzelato. Direito ao meio ambiente e o direito à moradia: adoção do princípio da proporcionalidade para resolução de conflito no âmbito administrativo em um caso prático. In: Interesse Público, ano 10, n° 48, mar./abr. 2008.p.249. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

[101] BRASIL. Lei Federal no 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, Brasília, DF, jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 28 ago. 2019. Art. 14.

regularização para requerer os atos de registro da regularização. Além disso, podem optar para que a regularização seja feita em etapas, devendo a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) conter, no mínimo, a indicação das quadras do núcleo urbano e, dentre estas, a localização do imóvel regularizando[102].

Os beneficiários da regularização receberão o título de propriedade, ou seja, a CRF, concedida, em regra, pelo Município, após concluído todo processo, nos termos da lei. Em posse deste documento é necessário que o beneficiário o apresente ao Registrador de Imóveis para este possa realizar a titulação.

> Sob esse prisma, a função do registrador imobiliário se dará em dois aspectos: garantidor da segurança jurídica e profissional do direito que irá auxiliar o cidadão mostrando-lhe o caminho que deve ser seguido para efetivar seu direito, bem como trazer todo o auxílio jurídico possível quanto a área, suas extensões, confrontações e demais informações, nos conformes da lei[103].

Embora os atos de registro possam ser efetuados por qualquer um dos legitimados, a lei prevê o direito de regresso aos que suportarem os custos, no caso de parcelamento do solo de conjunto habitacional ou de condomínio informal, contra os responsáveis pela implantação destes[104].

A vontade política e comprometimento por parte do poder público competente são essenciais para que a regularização fundiária seja bem sucedida, pois se implementada de maneira planejada e com rigor em sua fiscalização, permitirá com que o número de assentamentos irregulares diminua. Afirma Leite[105]:

> Nesse contexto, a regularização fundiária chegaria a um ponto em que, na prática, não teria mais objeto de aplicação, quando as situações passadas já terão se resolvido e o direito à moradia já será efetivo.

---

[102]SÃO PAULO. Provimento 58/89 da Corregedoria Geral da Justiça Normas de Serviço. Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em : https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=121223. Acesso em 25/09/2020. Item 271. Cartório Extrajudiciais.

[103] MACHADO, Maykon Fagundes; BODNAR, Zenildo, SILVA Kaira Cristina. Governança para a Sustentabilidade Urbana e a Regularização Fundiária. Revista da ESMESC, v.24, n.30, p. 329-350, 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.14295/revistadaesmesc.v24i30. Acesso em 13 mar 2020.

[104] BRASIL. Lei Federal no 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, Brasília, DF, jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 28 ago. 2019.art. 14.

[105] LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da Regularização Fundiária Urbana. (p.19-54) in LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. 1ª Ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

De acordo com Tartuce[106], o viés político da regularização fundiária é um dos obstáculos encontrados para que esta política tenha, de fato, resultados efetivos. Não se vislumbra como recentes as flexibilizações nas normas urbanísticas, impedindo com que o direito de propriedade seja adquirido em sua integralidade. Chinelli[107], em seu estudo sobre loteamentos periféricos, também critica o caráter político que se confere à regularização fundiária ao mencionar a percepção dos moradores entrevistados sobre o "*caráter oportunista*" da presença, na periferia, de candidatos em épocas de eleição e o "descrédito total quanto ao cumprimento das promessas feitas."

Por outro lado, ao estabelecer diretrizes para fazer com que os assentamentos irregulares sejam identificados e, ao reconhecê-los, permitir que sejam integrados formalmente à cidade formal, resgata, de certa forma, a dignidade dos ocupantes, conferindo-lhes o sentimento de pertencimento.

3.4 Código Florestal - Lei 12.651/12

Com relação às ocupações irregulares em áreas ambientais, o Código Florestal (Lei 12.651/2012) já previa, em seus arts. 64 e 65, a possibilidade da regularização fundiária urbana de interesse social e específico dos assentamentos consolidados em áreas de preservação permanente, bem como daqueles situados também em áreas de risco, baseando-se no conceito de área urbana consolidada, previsto pela Lei 11.977/2009. Esta por sua vez, era definida como:

> Parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana implantados[108].

Contudo, tais dispositivos foram revogados pela Lei 13.465/2017 que trouxe uma nova redação a cada um deles. Com isso, ampliou-se a possibilidade de regularização tendo em vista que a atual lei permite a Reurb-S em núcleos urbanos

---

[106] TARTUCE, Fernanda. Mediação nos Conflitos Civis. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2018.

[107] CHINELLI, Felipe. Os loteamentos de periferia. In: VALLADARES, Licia do Prado et al. In: Habitação em questão. Zahar Rio de Janeiro: Editores S.A. 1980. p.55

[108] BRASIL. Lei Federal 11.977 de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em 20 nov. 2019. Art. 47, II.

informais em APPs, não havendo, portanto, uma área delimitada que permita a regularização da ocupação.

Embora a norma tenha sido omissa com relação à delimitação espacial da área a ser regularizada, ela impôs a necessidade da realização de um estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e adoção de algumas medidas preventivas e reparadoras ao meio ambiente, tanto para o caso de Reurb- S como para Reurb-E.

Nota-se que ainda que tenha havido por parte do legislador certa flexibilidade com relação à proteção das áreas ambientais houve também uma preocupação com a reparação das áreas degradas em atenção ao princípio da sustentabilidade.

4. OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E A LEI 13.465/17

Diante de tantas desigualdades é natural que os conflitos fundiários urbanos decorram de situações relacionadas ao processo de urbanização. Para tanto, antes de entrar neste tema, faz-se necessária uma breve explicação sobre o processo administrativo de instauração da Reurb, pela Lei 13.465/17, até mesmo para verificar a sobre possibilidade de soluções consensuais para possíveis litígios.

4.1 Processo de instauração da Reurb

O processo administrativo de instauração da Reurb se inicia com o requerimento dos legitimados ao Município para que este, em 180 dias, proceda a análise e qualificação da área a ser regularizada. Em caso de inércia por parte da municipalidade, a área será regularizada com a classificação requerida pelo legitimado, sendo, em, seguida concedido prazo para os titulares da posse, proprietários ou confrontantes se manifestarem a respeito. Importante ressaltar que há possibilidade da revisão da Reurb no caso de inércia[109].

Após o processamento e classificação do requerimento, os titulares dos direitos reais e confrontantes serão notificados pelo órgão executivo, por carta ou edital, para que se manifestem em 30 dias. Decorridos 180 dias da notificação e, não ocorrendo retorno por parte dos notificados, tal situação implicará em concordância do procedimento[110].

No entanto, caso haja impugnação, a questão será resolvida extrajudicialmente, seja por meio de Câmaras de Mediação criadas pelos Tribunais de Justiça ou Centros Judiciários de Solução de Conflitos (CEJUSCs)[111].

Para que ocorra a Reurb é necessário um projeto prévio de regularização fundiária, o qual, após aprovado será saneado e sua decisão será publicada por parte da autoridade competente. Posteriormente, o Município deverá expedir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) que deverá ser apresentada para registro no Cartório de Imóveis competente[112].

---

[109] BRASIL. Lei Federal no 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, Brasília, DF, jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 28 ago. 2019.

[110] BRASIL. Lei Federal no 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, Brasília, DF, jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 28 ago. 2019.

[111] Ibidem, n.p.

[112] Ibidem, n.p.

4.2 Complexidade dos conflitos fundiários e o Judiciário

O número de conflitos decorrentes da disputa pelo espaço urbano cresce cada vez mais no país. Na medida em que há aumento da população e consequente expansão urbana, percebe-se a diminuição do espaço livre, e, por consequência, torna-se mais fácil o embate em prol de moradia. Tais disputas envolvem direitos constitucionais, como direito à moradia e direito à dignidade humana, os quais devem ser obrigatoriamente sopesados pelos Tribunais em suas decisões.

Em 2013, foi realizada uma pesquisa para o Ministério da Justiça com o intuito de traçar o perfil de tais litígios. O resultado obtido, baseado em dados coletados nos Tribunais de Justiça e TRF 3, revelou que das decisões judiciais sobre este assunto, 75% tratam de ações possessórias, sendo que 38 % destes autores são pessoas físicas e 16%, o Ministério Público. O pólo passivo é liderado também por pessoas físicas, que representam 64%. As ações de reintegração correspondem a 53% da demanda, e, destas, 63% envolvem imóvel privado, e 37% estão relacionadas a imóveis públicos (COHAB – 42%; Município – 38%; CDHU – 12%; Estado – 4%)[113]. Assim, o conflito fundiário urbano pode ser definido conforme estabelece o art. 3, I, da Resolução 87/2010, que implementou a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:

> 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.

Saule e Libório[114] o classificam em "*amplo*" e "*restrito*". O primeiro é caracterizado pela exclusão da população mais carente da área urbana formal, decorrente da falta de planejamento urbano que deveria considerar o direito à moradia em preferência ao direito de propriedade. O segundo está relacionado às partes envolvidas, ou seja, os proprietários, os ocupantes e órgãos públicos, e decorre de situações pontuais, tais como remoções forçadas em ações de reintegração de posse, construção de empreendimentos ou de interesse econômico.

---

[113]AURELLI, Arlete Inês; LIBÓRIO, Daniela Campos; SAULE JR., Nelson. Conflitos coletivos sobre a posse e propriedade de bens imóveis. Pesquisa efetuada para o Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2012/11/07Pensando_Direito.pdf. Acesso em 25 ago. 2020.

[114] SAULE JUNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela Campos. Manual de procedimentos: prevenção e soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos. São Paulo/Brasília, 2013. Disponível em https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/dialogosobrejustica.pdf . Acesso em 20 mar. 2020.

Segundo o IBGE, até dezembro de 2019, o país possuía 13.151 aglomerados subnormais, localizados em 734 municípios ao redor do território brasileiro, totalizando um número de 5.127.747 domicílios, ou seja, 7,8% do total nacional[115].

Diante da complexidade cada vez maior de tais conflitos, faz-se necessário uma troca de olhar a respeito do método de solução para essas controvérsias, uma vez que o processo tradicional já não satisfaz mais as pretensões da sociedade.

> Os instrumentos legais restritos, baseados em padrões técnicos em teorias da responsabilidade, não se mostram suficientes hodiernamente, a despeito de se ter que observar sempre os princípios mais caros da sociedade, não se admitindo a solução "negociada", à custa de medidas menos protetivas de direitos fundamentais, que são indisponíveis[116].

Decidir acerca de conflitos que envolvam a moradia e demais questões ligadas ao espaço urbano não se trata de uma tarefa simples para os magistrados, neste cenário. O cumprimento das decisões judiciais referente aos casos de assentamentos irregulares e ocupação nem sempre se dá de forma pacífica. A título de exemplo, tem-se o caso da ocupação de Pinheirinho estudado a seguir.

4.2.1 O caso Pinheirinho

A remoção da ocupação "Pinheirinho" demonstra, com clareza, o resultado da ausência de fiscalização do poder público, juntamente com a omissão do particular em relação à preservação de seu bem e a aplicação da lei. Além disso, representa a violação dos direitos humanos, como dignidade de pessoa humana, em razão da violência empregada durante a operação, diante de ausência de opção pelo diálogo.

O conflito ocorreu em um vazio urbano, denominado Pinheirinho por conta dos inúmeros pinheiros de contornavam os limites da área de 1.379.200,00m^2, situada em Zona Industrial da cidade de São José dos Campos/SP, [117].

---

[115] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde, para o enfretamento à COVID-19. 2020. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf. Acesso em 05 set. 2020.

[116] PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; OLIVEIRA, Érica Diniz; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros et al. Resolução Consensual de Conflitos Ambientais: Um estudo de casos da experiência pioneira do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p.3.

[117] A zona de vazio urbano está prevista na Lei 3.721/90, art. 88- XXVIII: ZVU - Zona de Vazio Urbano - Zona de uso compreendida por glebas de médio e grande porte, não ocupadas, constituindo vazios no perímetro urbano, necessitando de planejamento específico para sua ocupação.

A massa falida da empresa Selecta Comércio e Indústria S.A, pertencente à Naji Nahas era a proprietária da área abandonada ocupada, em 2004, inicialmente, por 100 famílias, grupo de pessoas organizado pelo Movimento Urbano dos Sem Teto, que contou com o apoio de centrais sindicais e partidos políticos, como a Central Única de Trabalhadores (CUT), o Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, MST, Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Verde (PV).

Em janeiro de 2012, oito anos após, houve a propositura da ação de reintegração de posse, e, através de uma liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo foi ordenada a desocupação. A remoção das famílias, que à época contabilizavam cerca de 6 mil pessoas, foi realizada por meio de força policial num contingente de 2 mil policiais militares. O impedimento da participação de representantes da OAB, Defensoria Pública dentre outras instituições, e a concessão de uma liminar pela Justiça Federal, deu razão à remoção dos ocupantes e consequente confronto, durante a retirada, entre eles e a Polícia Militar.

Após a desocupação, as famílias receberam um valor de R$ 500,00 por mês de aluguel social, composto por recursos do Governo do Estado de São Paulo em conjunto com a Prefeitura de São José dos Campos. Contudo, somente em 2016 os ex-moradores foram instalados em conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, denominados Pinheirinho dos Palmares I e II, situados nas proximidades da Rodovia Carvalho Pinto[118].

O caso de Pinheirinho foi marcado pela violência, descaso e falta de sensibilidade das autoridades que, pela ausência de controle administrativo permitiram a permanência da ocupação e, para solucionar o conflito judicial, optou pelo método tradicional, deixando de lado a possibilidade de uma solução consensual que pudesse dar voz a todos.

[118] SOUSA, Isabel Cristina Nunes de; CASTRO, Carolina Maria Pozzi. Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”: acesso à moradia e remoção forçada. URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana, volume 11. Curitiba, 2019. Disponível em https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20170157. Acesso em 15 mar. 2020.

4.2.2 O caso Brasken

Outro caso complexo relacionado à regularização fundiária, porém, solucionado sem violência ou qualquer outro tipo de confronto, e sim, através de um acordo em um processo judicial, envolveu a Brasken e vários órgãos do sistema judiciário no município de Maceió, em Alagoas[119]. A lide versava sobre uma ocupação irregular com aproximadamente 4,5 mil famílias moradoras em uma área de risco, próxima de atividade de mineração.

Os envolvidos conseguiram ajustar a remoção dos ocupantes incluindo-os no Programa de Apoio à Realocação e Compensação Financeira, que inclui o auxílio-aluguel, pagamento das despesas referentes à mudança e danos morais e materiais, segundo Maria Tereza Uile Gomes, conselheira e coordenadora do Observatório Nacional de Casos Complexos, de Grande Impacto e Repercussão.

Este caso específico, segundo a fonte relatada, foi solucionado de forma pacífica. No entanto, como dito anteriormente, nem sempre os casos resolvidos com a concessão de bolsa aluguel e indenização são bem sucedidos. Para que estas alternativas sejam eficazes deve-se indenizar com um imóvel compatível ao que os ocupantes possuíam, e o auxílio aluguel deve atender à possibilidade destes indivíduos em poderem pagar por um imóvel que também esteja à altura do que perderam, pois sabe-se que o aumento da demanda por procura de moradia faz com que ocorra aumento no valor dos aluguéis, tendo como consequência a migração daqueles que inicialmente tinham condições de arcar com seu custo.

A falta de participação nos processos de remoção, atrelada à ausência de informação da população sobre empreendimentos, e decisões referentes à realocação dessas pessoas, constituem, também, motivos para o surgimento de conflitos fundiários urbanos. Além disso, outros fatores tais como a política de indenização versus a política de reassentamento, a concessão de bolsas-aluguel de forma inadequada e a ausência de uma política de mediação, também contribuem para estes embates[120].

---

[119] CNJ. Homologado acordo judicial para desocupação de bairros em Maceió. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/homologado-acordo-judicial-para-desocupacao-de-bairros-em-maceio/. Acesso em: 20 jan. 2020.

[120] SAULE JUNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela Campos. Manual de procedimentos: prevenção e soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos. São Paulo/Brasília, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/dialogosobrejustica.pdf . Acesso em 20 mar. 2020.

Na opinião de Araújo, “o grande risco, ao se instaurar o contraditório entre as partes e sentenciar o processo sem levar em conta o contexto social, é o magistrado resolver o processo, mas não solucionar a lide”[121]. Este pensamento pode ser comprovado também pela pesquisa elaborada para o Ministério da Justiça, a qual aponta que, em 94% dos casos analisados perante os perante o Tribunal de Justiça de São Paulo e o TRF3, não houve, ou não foi confirmada nenhuma tentativa de autocomposição[122].

Pedro[123] acrescenta à falta de noção sobre a realidade em questão por parte do magistrado, a censura ideológica e má fé por parte dos interessados em obstruir algum procedimento técnico necessário a empreendimentos de ordem pública ou privada em prol do desenvolvimento, e cita como exemplo o licenciamento ambiental. Em aditivo, o autor atribui esta culpa à iniciativa privada que, na pressa de obtenção de lucro, utiliza-se se medidas judiciais como mandados de segurança, para agilizar procedimentos que deveriam levar mais tempo por conta do necessário debate e análise das circunstâncias realizado por técnicos especializados.

> A complexidade crescente dos conflitos urbanos ambientais é um fato incontestável, e os lamentáveis e cumulativos exemplos e experiências de destruição e degradação de áreas de preservação permanente e reservas legais que remanescem insolúveis ou com soluções precárias e paliativas, somente vêm a comprovar a eficácia e a efetividade da atuação preventiva, que deve ser cada vez mais prioritária e colocada como meta de qualquer gestão ambiental, pública ou privada[124].

Diante dos exemplos acima mencionados, percebe-se a complexidade dos conflitos fundiários. Normalmente, tais disputas envolvem muitas pessoas, órgãos públicos e instituições que, a depender da vontade política e um olhar

---

[121] ARAUJO. Alexandra Fuchs de. Aspectos indenizatórios da desapropriação para regularização fundiária de área privada. Escola Paulista de Magistratura. Cadernos Jurídicos. São Paulo, ano 18, nº 46, p. 11-26. Janeiro-Março/2017. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/du%20i%201.pdf?d=636682907232710476. Acesso em 15 out. 2019.

[122] AURELLI, Arlete Inês; LIBÓRIO, Daniela Campos; SAULE JR., Nelson. Conflitos coletivos sobre a posse e propriedade de bens imóveis. Pesquisa efetuada para o Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2012/11/07Pensando_Direito.pdf. Acesso em 25 ago 2020.

[123] PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. A judicialização dos conflitos ambientais. The eagle view. 2013. Disponível em: https://www.theeagleview.com.br/2013/08/a-judicializacao-dos-conflitos.html?m=1 . Acesso em 05 set. 2020.

[124] YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Cidades, APP e Reserva Legal: As questões judiciais relevantes. P.65-82 In: BENJAMIM, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELY, Silvia. Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP. Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p.71.

humanizado e prático sobre as questões relacionadas à moradia e ao meio ambiente conseguem alguma melhoria em relação a áreas irregulares.

4.3 Dificuldades para solução judicial

A partir da observação dos casos judiciais referentes ao direito de moradia percebe-se, também, a necessidade de um saber jurídico multidisciplinar dos magistrados, tendo em vista que versam sobre interesses difusos e coletivos, e em sua grande maioria, envolvem, conjuntamente, questões de ordem social, política, econômica, ambiental, urbanística, civil dentre outros ramos.

Como visto anteriormente, ocupações irregulares ocasionam degradação ambiental, seja por ocorrerem em áreas de preservação ou de risco, seja pelo fato da poluição causada pela falta de equipamentos urbanos, como o saneamento. Por isso, é importante que as soluções para um meio ambiente ecologicamente equilibrado sejam dadas de forma célere, tendo em vista "a fragilidade dos bens naturais, que devem ser reservados para as presentes e futuras gerações, sendo inadmissível uma postura precária" para tais decisões". Ademais, há a possibilidade de "tornar ineficazes as normas ambientais em razão da irreversibilidade de alguns atos envolvendo bens ecológicos"[125].

No entanto, sabe-se que essas demandas podem levar anos para serem decididas e julgadas definitivamente. Segundo, Pedro "os danos provocados à economia, com a judicialização do conflito costumam ser maiores que os pretendidos danos ambientais que a tutela buscaria prevenir"[126].

Não obstante isso, no decorrer do processo, a situação inicial tende a se agravar podendo, até mesmo, não fazer mais sentido a decisão que se obtenha ao final da demanda. Não é raro encontrar questões que coloquem em conflito alguns direitos fundamentais.

> A tutela difusa do meio ambiente, pela via da judicialização, atormenta gestores ambientais, economistas e juristas, pois patente a pouca eficácia da tutela judicial na resolução dos conflitos. Pelo

---

[125] GUEDES, Denyse Moreira. Invasão de Área de Proteção Permanente por grupos de vulneráveis e o direito à moradia: Solução através da Mediação. P.76-84. In: FREITAS, Gilberto Passos de; YAGHSISIAN, Adriana Machado; CARDOSO, Simone Alves. MÉTODOS CONSENSUAIS PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS Aspectos da mediação importantes para modular as tensões humanas atuais. Santos: Editora Leopoldianum. 2020.

[126] PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. A judicialização dos conflitos ambientais. The eagle view. 2013. Disponível em https://www.theeagleview.com.br/2013/08/a-judicializacao-dos-conflitos.html?m=1 . Acesso em 05 set. 2020.

> contrário, a perenização observada ao longo de morros processos, perícias inconclusivas e decisões liminares que se perpetuam sem que ocorra uma decisão definitiva transitada em julgado, produz intensa insegurança jurídica. A judicialização constitui uma grave transferência de tutela de conflitos entre esferas de competência e atribuições institucionais. Ela corta o ciclo natural da resolução de questões controvertidas por meio da própria relação entre os atores sociais, retira autoridade dos organismos legalmente competentes para resolver o conflito no âmbito da Administração Pública, suprime o protagonismo dos corpos intermediários da sociedade civil organizada, submete a condução da matéria conflitada (e seus atores), à tutela de agentes estranhos à causa e adstritos a padrões formais e burocratizados de conhecimento[127].

Ao se deparar com processos que envolvem litígios coletivos sobre posse e propriedade o magistrado se vê, não raras vezes, diante do dilema de aplicação da norma quando confrontados os direitos fundamentais de moradia e de preservação do meio ambiente, além de envolver diretamente muitas vidas nestas lides.

> [..] a despeito das razões jurídicas em discussão, tais conflitos apresentam significativo risco de violação a direitos humanos fundamentais, como o direito à vida e à integridade física, e direitos processuais básicos, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. Há, portanto, uma série de questões sensíveis em jogo, a exigir um enfoque diferenciado e, portanto, especializado[128].

Em decisão da Apelação n° 00006601-19.1999.8.26.0564 a 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo condenou particulares pela implantação de loteamento em área remanescente de lixão, porquanto colocou em risco a saúde e a vida dos adquirentes dos lotes, além de infringirem a Lei do Parcelamento do Solo nº 6.766/79 bem como as Leis 898/75 e 1172/76, de proteção a mananciais. Os particulares foram considerados como solidários para a reparação dos danos e determinou-se que os adquirentes dos lotes fossem ressarcidos pelas despesas do negócio. Com relação à remoção das famílias, a Câmara entendeu não ser possível a realização desta em razão da grande quantidade de moradores já instalados, porém determinou a regularização da área com implementação de equipamentos urbanos.

---

[127]PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. A judicialização dos conflitos ambientais. The eagle view. 2013. Disponível em https://www.theeagleview.com.br/2013/08/a-judicializacao-dos-conflitos.html?m=1 . Acesso em 05 set. 2020.

[128] LEVY, Wilson. Sobre a criação de varas especializadas e câmaras reservadas. Os conflitos fundiários urbanos e agrários no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: um parecer Arquitextos. Ano17. Jan 2017. Disponível em: https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/17.200/6393. Acesso em: 27 out 2020.

No caso da decisão da Apelação 0016169-35.2012.8.26.0554, a 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente entendeu que o particular tem a responsabilidade pelo dano ambiental já que é ele que se encontra na posse do imóvel onde permitiu a construção de mais duas casas, e afastou a responsabilidade do Município. Neste sentido, fundamenta da seguinte maneira:

> Conforme se depreende dos autos o imóvel se localiza em área de 1ª Categoria ou de maior restrição (art. 2º da LE n° 1.172/76, fls, 61), sendo vedada a construção de edificações. O art. 9º da LE n°1.172/76, permite na área somente o uso de atividades como pesca, excursionismo, excetuado o campismo, natação, esportes náuticos e outros esportes ao ar livre que não importem em instalações permanentes e quaisquer edificações ressalvado o disposto no artigo 10, que permite no local apenas serviços, obras e edificações, destinados a proteção dos mananciais, à regularização de vazões com fins múltiplos, ao controle de cheias e à utilização de águas. Tendo em vista a verificação da construção de duas residências no imóvel localizado em área de proteção de mananciais, em arrepio à legislação ambiental, a irregularidade está caracterizada.

As decisões supracitadas servem de exemplo para demonstrar a dificuldade de encontrar uma solução justa quando se trata de conflitos fundiários. No primeiro caso, nota-se que a decisão responsabilizou os particulares pela infração e sobrepôs o direito de moradia ao direito do meio ambiente, diante da incapacidade de deslocamento dos invasores.

No entanto, determinou-se ao Poder Público a regularização da área. Neste caso, subentende-se que, com a implementação de equipamentos urbanos, é possível, de certa forma, evitar maiores danos ambientais. No segundo caso, verifica-se que a tutela do meio ambiente prevaleceu sobre o direito de moradia, tendo em vista que a 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, do Tribunal de Justiça de São Paulo manteve a sentença que condenou o réu à demolição das construções irregulares bem como a recomposição do meio ambiente degradado, fundamentando-se no princípio do meio ambiente equilibrado.

Diante da colisão entre direitos fundamentais a doutrina e a jurisprudência reconhecem hoje o princípio da proporcionalidade, que “busca otimizar a proteção dos bens jurídicos em confronto, evitando o sacrifício desnecessário ou exagerado de um deles em proveito do outro”[129].

---

[129] PRESTES, Vanêsca Buzelato. Direito ao meio ambiente e o direito à moradia: adoção do princípio da proporcionalidade para resolução de conflito no âmbito administrativo em um caso prático. In: Interesse Público, ano 10, n° 48, mar/abr. 2008. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

> Trata-se de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle de discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como a medida com que uma norma deve ser interpretada do caso concreto para a melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema[130].

O Judiciário pode, através deste princípio, invalidar atos administrativos ou legislativos[131]. Entretanto, para que seja empregado, são necessários os seguintes requisitos: a) adequação; ou seja, o meio empregado deve ser adequado para que seja alcançada a finalidade do ato; b) necessidade/ vedação de excesso, neste caso é preciso analisar se o meio utilizado é o que menos prejudica os direitos fundamentais em questão e c) proporcionalidade em sentido estrito ou razoabilidade.

Em relação a este último, este deve ser avaliado a cada caso concreto, de acordo com os fatos e normas em questão, não sendo possível uma definição absoluta[132]. A desembargadora Consuelo Yoshida entende que nem tudo é passível de regularização.

> É preciso analisar cada situação e identificar a melhor medida a ser aplicada. No entanto, é necessária prudência sobre a decisão a respeito de qual medida a ser tomada. Algumas irregularidades urbanísticas são irreversíveis, por isso deve haver cautela e uma parcela de discricionariedade no ato, quando houver possibilidade de regularização. Além disso, deve-se atentar à finalidade do ato, ou seja, para que se cumpra a função social da cidade e da propriedade[133].

Não obstante a dificuldade de proferir uma decisão justa a respeito da demanda relacionada às questões fundiárias, o Tribunal de Justiça de São Paulo conta com o apoio do Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP. Criado por meio da Portaria nº 9.138, de 24 de março de 2015 (atualmente disciplinado pela Portaria nº 92.72 de 2 de março de 2016), o grupo tem como objetivo auxiliar os magistrados na formação de sua decisão relacionada às ações

---

[130] BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

[131] Ibidem.

[132] PRESTES, Vanêsca Buzelato. Direito ao meio ambiente e o direito à moradia: adoção do princípio da proporcionalidade para resolução de conflito no âmbito administrativo em um caso próprio. In: Interesse Público, ano 10, n° 48, mar./abr. 2008. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

[133] YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Cidades, APP e Reserva Legal: As questões judiciais relevantes. P.65-82 In: BENJAMIM, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELY, Silvia. Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP. Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p.72

possessórias, apontando alternativas e melhores soluções para estas demandas[134].

Importante ressaltar que o grupo não possui atividade jurisdicional, sendo sua atuação voltada para a consensualidade em casos de reintegração de alta complexidade, ou seja, em ações que envolvam inúmeros atores, ou outras situações em que os juízes entendam ser necessária. Caso não seja obtido o consenso, o GAORP poderá apresentar algum caminho alternativo para que a decisão judicial se dê da melhor forma possível.

Sob este aspecto é possível afirmar que existe a possibilidade de se obter uma decisão justa, de modo que sejam avaliados com equilíbrio os direitos fundamentais, porque, conforme a maioria dos casos referentes às ocupações irregulares, tanto o direito à moradia, à dignidade da pessoa humana bem como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado já se encontram violados, restando ao Judiciário ponderação em suas decisões em cada caso.

4.4 A desjudicialização dos conflitos fundiários e a Lei 13.465/17

Os esforços em prol de soluções autocompositivas para os conflitos fundiários tornaram-se mais efetivos a partir de 2006, com a Resolução Administrativa 01/2006, emitida pelo Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), a qual tinha como um de seus objetivos o desenvolvimento de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Contudo, foi em 2009, com a Resolução Recomendada n. 87, de 08.12.2009[135], do Ministério das Cidades, extinto em 2019, que efetivamente foi recomendada e instituída tal política[136].

Reforçando o cumprimento dos objetivos desta política, a Lei 13.465/17 traz expressamente em seu texto a possibilidade que os conflitos fundiários sejam solucionados de forma desvinculada do judiciário, ou seja, de maneira extrajudicial,

---

[134]MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. Atuação do Ministério Público em Conflitos Possessórios Coletivos. 2017. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/atuacao-MP-conflitos-possessorios-coletivos.pdf. Acesso em 15 set. 2020.

[135] BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009. Conselho das Cidades. Disponível em: http://www.lex.com.br/doc_6220511_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_87_DE_8_DE_DEZEMBRO_DE_2009.aspx. Acesso em 15 dez. 2020.

[136] VIANA, Cíntia Portugal. Mediação como Política Pública de Estado em Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil: reflexões sobre a proposta do Artigo 579 do Projeto no Novo Código de Processo Civil. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_31_3_Viana.pdf . Acesso em 15 ago. 2020.

com intuito de que Estado e a sociedade mantenham uma relação de cooperação entre ambos[137]. Na opinião de Freitas:

> Em boa hora foi promulgada a Lei 13.465, de 11.07.2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e prevê expressamente a adoção de meios extrajudiciais para a resolução de tal conflito e para garantir o direito social à moradia digna[138].

Considerando que o ambiente urbano integra o meio ambiente, é importante ressaltar a urgência de se manter o equilíbrio. Para isso, requer que os processos que envolvam tais questões sejam solucionados de forma célere. Neste sentido, Porto observa que "os instrumentos tradicionais não são mais suficientes para um resultado que se considere eficaz[139].

A lei apresenta algumas hipóteses de resolução por meio da consensualidade e suas consequências, como previsto no art. 16 que dispõe sobre de que forma as condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão do uso serão liberadas demonstrando como a composição social pode contribuir de maneira eficaz para o deslinde da regularização do bem.

> Art. 16. Na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.
> Parágrafo único. As áreas de propriedade do poder público registradas no Registro de Imóveis, que sejam objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade, poderão ser objeto da Reurb, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, na forma desta Lei, homologado pelo juiz.

Outra possibilidade da utilização de métodos consensuais para resolução de controvérsias apresentada ocorre no caso de apresentação de impugnação por parte dos titulares do imóvel que será regularizado pelo município, no processo de

---

[137] Lei 13.465/2017, art. 10: Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade.

[138] FREITAS, Gilberto Passos de. Papel da Universidade na regularização fundiária urbana. Disponível em https://www.conjur.com.br/2017-ago-21/gilberto-freitas-papel-universidade-regularizacao-fundiaria. Acesso em 01 dez. 2019.

[139] PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; OLIVEIRA, Érica Diniz; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros et al. Resolução Consensual de Conflitos Ambientais: Um estudo de casos da experiência pioneira do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

demarcação urbanística[140] e instauração da Reurb, conforme previsto nos artigos 21 e 31, §3º da lei.

Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos relacionados à Reurb, no âmbito da administração local, sendo o modo e composição destas estabelecidos em conformidade com ato do Poder Executivo municipal, e na ausência desde, será de acordo com a Lei de Mediação n° 13.140/2015. Além disso, poderão celebrar ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais para instauração dessas. Em havendo acordo por parte dos envolvidos, será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da CRF[141].

> Buscando-se a superação lógica adversarial, eventuais conflitos surgidos no evolver da regularização fundiária devem ser superados sem socorro necessário ao Poder Judiciário - reconhecidamente congestionado e nem sempre capaz de oferecer soluções para situações complexas que envolvem interesses múltiplos [142].

A resolução destas controvérsias por meio extrajudicial permite que a comunidade possa participar da tomada de decisão tornando-se possível identificar as necessidades daquela de forma a atender melhor os interesses dos envolvidos. A mediação permite que as soluções sejam elaboradas de forma conjunta, o que possibilita uma visão macro do problema, além de permitir que seja desenvolvida uma estratégia e um planejamento para a resolução da demanda em questão.

Ainda que surjam obstáculos durante os processos de Reurb, esta será bem sucedida se todos os esforços forem realizados em cooperação e direcionados em prol do bem estar coletivo. O envolvimento de todos na construção de uma solução propicia um olhar mais atento por parte do poder público em relação às necessidades das pessoas que vivem em áreas irregulares, e com isso podem

---

[140] Lei 13.465/17. art. 11, V - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

[141] BRASIL. Lei Federal no 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, Brasília, DF, jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 28 ago. 2019. art. 34.

[142] LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da Regularização Fundiária Urbana. (p.19-54) *in* LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coords). Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. 1 Ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.p.41.

direcionar melhor suas ações[143].Tartuce[144] entende que “andou bem a Lei 13.465/2017 ao estimular, em diversas oportunidades a busca pelo consenso” pois, segundo a autora “o tema é rico em possibilidades e algumas pessoas já têm experimentando as vantagens que a composição consensual extrajudicial encerra.”

Ao longo do texto da Lei de Regularização Fundiária, é possível identificar, em vários momentos, o reforço à utilização dos métodos extrajudiciais de solução de conflitos. Eles têm sido úteis ao longo de toda a cadeia evolucionária de normas, pois os que se encontram em conflitos logram soluções úteis para todos os envolvidos. Esse alcance não é dado às decisões judiciais que, com frequência, geram soluções impositivas que não trazem contentamento às partes, o que deve gerar ainda mais lides futuras.

Por esta razão as fórmulas alternativas de solução de controvérsias são cada vez mais desejáveis no processo: os envolvidos não se sentem lesados, mas sim recompensados, pois o mediador ajuda cada qual a refletir acerca de seus respectivos erros e acertos. Com esse cabedal a solução poderá ser encontrada satisfazendo a todos. O maior acerto da lei, ainda, está no fato de relegar à arbitragem a palavra final, caso a conciliação ou mediação fracassem.

---

[143] MOURA, Jocsã Araujo. Cartilha - Regularização Fundiária Urbana – Aspectos Práticos da Lei 13.465/2017. Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em 01 dez. 2018

[144] TARTUCE, Fernanda. Mediação nos Conflitos Civis. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2018. p.351.

5. MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

A crença na cultura de paz não deve ser desprezada, embora a demanda litigiosa corresponda, ainda, à maioria dos casos homologados pelo Judiciário. Isso porque, não obstante os números sejam modestos e constantes, a opção pelo consenso se faz presente[145].

Na busca por outras formas de solução de conflitos, os métodos autocompositivos podem ser um caminho para a cultura da pacificação, por permitirem que os próprios litigantes encontrem uma solução para seus conflitos, sendo este processo mais célere quando comparado à duração natural de um processo judicial tradicional.

Desta forma, atualmente, no Brasil, a abertura para utilização de outros métodos de solução de controvérsias, proporcionada pelo legislador, permite que esses sejam utilizados para tratar dos mais diversos tipos de litígios, inclusive dos coletivos sobre posse consolidada no tempo há mais de um ano, e de lides que versem sobre propriedade imobiliária.

Os métodos autocompositivos surgiram na década de 60, nos Estados Unidos, por meio de movimentos sociais que visavam a pacificação dos conflitos de forma alternativa. Dentre as principais razões que levaram ao movimento encontram-se a necessidade de uma justiça mais rápida, a necessidade da participação mais efetiva da comunidade nos processos de solução de controvérsias, uma melhor oportunidade de acesso à justiça e soluções de conflitos mais eficazes[146].

No cenário internacional ocorreram importantes eventos em busca da implementação da cultura da paz. Dentre eles, podemos citar a Conferência Internacional sobre a Paz na Mente dos Homens, ocorrida na Costa do Marfim, em 1989; o Fórum Internacional sobre a Cultura da Paz, realizado em El Salvador, em 1994, além de outros[147].

Em 1977, o professor de Harvard Frank Sander apresentou, durante a realização da Conferência Roscoe Pound sobre as Causas da Insatisfação Popular com a Administração da Justiça, um modelo de solução de conflitos denominado

---

[145] BRASÍLIA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório da Justiça em Números. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/ . Acesso em 15 jan. 2020.

[146] FALECK, Diego. Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. p. 5. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p.2

[147] YAGHSISIAN, Adriana Machado; FREITAS, Gilberto Passos de; CARDOSO, Simone Alves. Mediação Instrumento de Cidadania e Pacificação. Santos: Editora Universitária Leopoldianum. 2018.

Sistema Multiportas (Multidoor Courthouse System) como alternativa ao processo judicial tradicional[148].

O Sistema Multiportas surgiu como proposta de flexibilizar o sistema judiciário americano, no qual a única alternativa para a solução dos conflitos era a apreciação destes pela Corte. Sander sugeriu que os processos que chegavam ao Judiciário poderiam ser solucionados por outros mecanismos de solução de controvérsias, tais como a mediação, a arbitragem, o *ombusdman,* dentre outros. Assim, estes métodos ficaram conhecidos como *Alternative Disputes Resolutions*, mais conhecidos como ADRs[149], denominados aqui no Brasil de MASCs (Métodos Adequados ou Alternativos de Soluções de Controvérsias).

Embora já conhecidos há algum tempo no Brasil, eles passaram a se tornar mais aparentes a partir da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), eis que surgem como apostas positivas como alternativa ao processo judicial tradicional, por terem como características principais a celeridade e a diminuição do desgaste causado pelo litígio judicial. Afinal, “a lentidão e morosidade do Poder Judiciário são benéficas apenas para quem deseja retardar a decisão”, pontua Porto et al.[150]

A primeira alternativa que se tem diante do impasse é o diálogo. Através dele é possível que as partes conflitantes encontrem por si só a solução para suas desavenças. A autocomposição distingue-se da tutela jurisdicional, haja vista que esta é uma solução imposta por terceiro imparcial, sendo heterocompositiva; diferentemente da primeira, na qual não há imposição e a solução é encontrada pelos próprios envolvidos[151].

> A autocomposição consiste em um método de resolução de conflito pelas próprias partes que o vivenciam, sem a participação de outro agente no processo de pacificação do entrave. Percebe-se o

---

[148] SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUZA, Mariana Almeida de Souza. O Sistema de Múltiplas Portas e o Judiciário Brasileiro. Revista Direitos Fundamentais & Justiça - ANO 5, Nº 16, P. 204-220, jul./set. 2011. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/326707190_O_Sistema_de_Multiplas_Portas_e_o_judiciario_brasileiro/link/5beadfe9a6fdcc3a8dd313cf/download. DOI: 10.30899/dfj.v5i16.360. Acesso em 13 set. 2020.

[149] NETO, Adolfo Braga. Mediação: uma experiência brasileira. São Paulo: CLA Editora, 2017.

[150] PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; OLIVEIRA, Érica Diniz; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros, et al. Resolução Consensual de Conflitos Ambientais: Um estudo de casos da experiência pioneira do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.p.2.

[151] CALMON, Petronio. Fundamentos da Mediação e da Conciliação. 2 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013. p. 45.

> despojamento unilateral de outrem da vantagem por este almejada. Não há, em tese, nenhum exercício de coerção pelos indivíduos[152].

No que diz respeito às controvérsias relacionadas ao direito de posse e de propriedade, estas, normalmente, se dão em razão da expansão desordenada da estrutura espacial urbana aumentando a segregação social, e, por sua vez, tendo como consequência conflitos, conforme apresentado no capítulo anterior.

> Os conflitos urbanos correspondem, em um primeiro momento, à manifestação da coletividade para com as contradições urbanas decorrentes do processo de desenvolvimento e seus elementos constitutivos são engrenagens do próprio mecanismo histórico do desenvolvimento[153].

Nesse sentido, a utilização de métodos autocompositivos possibilitam que os envolvidos em conflitos urbanos, decorrentes de questões relacionadas à regularização fundiária, como por exemplo, ações de despejo ou remoções forçadas, possam ser ouvidos. Spengler observa que "o conflito não é uma manifestação negativa, pelo contrário, faz parte do convívio social e trata-se de uma experiência necessária para o desenvolvimento e crescimento pessoal"[154].

A demanda pelo espaço urbano estruturado é maior do que a velocidade do desenvolvimento das cidades, e quando se trata da capacidade de acolhimento e inclusão de determinados grupos ao convívio social há uma lacuna no campo das políticas públicas[155].

Atualmente, a solução judicial para as lides decorrentes de questões fundiárias urbanas se torna cada dia mais distante, tendo em vista que a extinção de um processo pode levar até dez anos, ou, em muitos casos, dependendo do contexto, este período pode ser muito mais longo[156]. A *cultura da sentença*

---

[152] GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. Manual dos MESCs: meios extrajudiciais de solução de conflitos. Barueri, SP. Manole, 2016. p.5.

[153] FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. Mediação como prática de transformação de conflitos fundiários urbanos. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/37191/mediacao-como-pratica-de-transformacao-dos-conflitos-fundiarios-urbanos. Acesso em 30 nov. 2018.

[154] SPENGLER, Fabiana Marion; NETO, Theobaldo Spengler. Mediação, Conciliação e Arbitragem: artigo por artigo de acordo com a Lei nº 13.140/2015, Lei 9.307/1996, Lei 13.105/2015 e com a Resolução 125/2010 do CNJ (Emendas I e II). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p.21.

[155] RODRIGUES, Daniela Rosario. Direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. Regularização Fundiária. 2 ed.p.33. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

[156] De acordo com o relatório de 2018 do CNJ, o tempo médio para solução definitiva de um processo no Judiciário é de 4 anos e 10 meses. Relatório da Justiça em Números. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/ . Acesso em 15/01/2020.

prevalecente é considerada um dos maiores obstáculos para a implementação de meios alternativos de solução de conflitos, além da questão cultural do litígio.

Na opinião de Tartuce[157], “a decisão imposta por um terceiro (árbitro ou magistrado) pode ser considerada uma saída potencial para a definição da controvérsia” tendo em vista que, “muitas vezes a situação conflituosa não encontra seu efetivo desfecho em um único ato, de modo que nem sempre a decisão de um terceiro sobre o episódio conflituoso proporciona a efetiva resolução do litígio”.

Para Watanabe, “os juízes preferem proferir a sentença, ao invés de tentar conciliar as partes” porquanto, para eles, “sentenciar é mais fácil e cômodo.” No entanto, o autor acredita que “a atual cultura da sentença será com toda a certeza, paulatinamente substituída pela cultura da pacificação”[158].

De todo modo, não se pode negar que, atualmente, os métodos de soluções consensuais de conflitos, cada vez mais, ocupam lugar tanto no âmbito do Judiciário como fora dele.

5.1 A Mediação como método de solução de conflitos

Dentre o rol de mecanismos de solução de disputas, a mediação é um dos mais utilizados pela grande maioria da doutrina e citado pela legislação, juntamente com a adjudicação por um tribunal estatal, arbitragem, conciliação e negociação[159].

> Mediação é um meio geralmente não hierarquizado de solução de disputas em que duas ou mais pessoas, com a colaboração de um terceiro, o mediador – que deve ser apto, imparcial, independente e livremente escolhido ou aceito - , expõem o problema, são escutadas e questionadas, dialogam construtivamente e procuram identificar os interesses comuns, opções e, eventualmente, firmar um acordo[160].

Segundo Ury et al., “a mediação pode servir de rede de segurança para impedir a escalada de um conflito para um procedimento baseado nos direitos, como uma ação judicial, ou no poder, como uma greve”[161]. Embora ela esteja dentre os

---

[157] TARTUCE, Fernanda. Mediação nos Conflitos Civis. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2018. p.18.

[158] WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanóide de. Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ Editora. 2005.

[159] FALECK, Diego. Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.p. 2.

[160] VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. Mediação de conflitos e práticas restaurativas. São Paulo: Método, 2008. p. 36.

[161] URY, Willian; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. Resolução de Conflitos. Portugal. Actual Editora, 2009. p. 37.

métodos alternativos de solução de controvérsias, não deve ser vista como alternativa ao Judiciário, porquanto existe a possibilidade de mediação judicial, ou seja, no curso do processo. Assim, para Calmon, “a mediação é, pois, um mecanismo não adversarial em que o terceiro imparcial que não tem poder sobre as partes as ajuda para que em forma cooperativa encontrem o ponto de harmonia do conflito”[162].

A participação de um terceiro imparcial designado a auxiliar os envolvidos na busca de uma solução criativa para o conflito é a principal característica deste instrumento. Além disso, é importante que a pessoa do mediador seja de confiança dos interessados. Por isso, o mediador é considerado fundamental, já que é ele quem vai conduzir o diálogo entre os litigantes, de forma neutra, sem fazer qualquer julgamento de valor [163]. Caso atinja-se o consenso, o mérito do resultado não será do mediador, e sim, dos indivíduos envolvidos no conflito[164].

A mediação pode ser adotada como meio de composição para uma vasta gama de modalidades de conflitos, desde os relacionados ao direito de família até os inseridos no contexto ambiental. Assim, com relação ao aspecto material da controvérsia, será permitida sua utilização para tudo o que não for restrito por lei[165].

A mediação judicial decorreu do Código de Processo Civil de 2015 e da Lei de Mediação, Lei 13.140/2015, uma vez referido instituto encontra-se expressamente previsto em dispositivos de ambas as normas. Será judicial quando efetivada no curso de uma demanda já instaurada e conduzida por mediadores judiciais (previamente cadastrados e habilitados segundo as regras do respectivo Tribunal) designados pelo juiz da causa ou indicados pelos Centros (CEJUSCs)[166].

Além da possibilidade de ocorrer durante o processo judicial, pode ser realizada também de forma separada, ou seja, as partes podem optar por, antes de entrar com o a demanda no Judiciário, optar pela autocomposição. Neste caso,

---

[162] CALMON, Petronio. Fundamentos da Mediação e da Conciliação. 2 ed. Gazeta Jurídica. Brasília: 2013. p. 115.

[163] GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. Manual dos MESCs: meios extrajudiciais de solução de conflitos. Barueri/SP: Manole., 2016. p.23.

[164] SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO,Theobaldo. Mediação, Conciliação e Arbitragem: artigo por artigo de acordo com a Lei nº 13.140/2015, Lei 9.307/1996, Lei 13.105/2015 e com a Resolução 125/2010 do CNJ (Emendas I e II). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. P. 105.

[165] TARTUCE, Fernanda. Mediação nos Conflitos Civis. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.2018. p. 348.

[166] BACELLAR, Roberto Portugal. Juizados Especiais: a nova mediação paraprocessual. São Paulo: RT, 2003. p.212.

trata-se de mediação no âmbito privado, ou extrajudicial, na qual a sessão pode ser conduzida por mediadores independentes ou por instituições voltadas à sua realização, como as câmaras privadas.

É natural que essa mudança de comportamento por parte da sociedade seja vista por alguns com certa resistência, porém não se pode deixar de acompanhar os novos tempos. Diante de novas possibilidades de resolução de conflitos previstas pela legislação, os métodos consensuais de solução de disputas devem ser vistos como alternativas positivas.

A mediação não visa, necessariamente, a redução da demanda judicial, uma vez que não tem como finalidade o acordo[167]. Este é o principal ponto também que a difere da conciliação:

> A conciliação é um modelo de mediação focada no acordo. É apropriada para lidar com relações eventuais de consumo e outras relações casuais em que não prevalece o interesse comum de manter um relacionamento, mas apenas o objetivo de equacionar interesses materiais [168].

No mais, é importante ressaltar que tanto na conciliação, como na mediação, ou qualquer outro método de solução consensual de conflitos, a comunicação é considerada como elemento chave, e estes métodos têm como finalidade seu resgate.

5.2 Escolas de Mediação

Entre os principais Modelos ou Escolas de Mediação encontram-se o Modelo Tradicional, Linear, ou de Harvard, com também é chamado, que tem como autores Roger Fish e Willian Ury; o Modelo Transformativo, de Bush e Folger e o Circular Narrativo, desenvolvido por Sara Cobb[169].

Cada uma dessas escolas é, normalmente, utilizada de acordo com o tipo de conflito. Entretanto, o mediador, caso verifique a possibilidade ou necessidade

---

[167] ALMEIDA, Tania. Mediação de Conflitos: Um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade. Disponível em: https://mediare.com.br/mediacao-de-conflitos-um-meio-de-prevencao-e-resolucao-de-controversias-em-sintonia-com-a-atualidade/. Acesso em 24/01/2019.

[168] VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. Mediação de conflitos e práticas restaurativas. São Paulo: Método, 2008. p. 36.

[169] YAGHSISIAN, Adriana Machado; FREITAS, Gilberto Passos de; CARDOSO, Simone Alves. Mediação Instrumento de Cidadania e Pacificação. Santos: Editora Universitária Leopoldianum. 2018. p.63.

poderá adotar mais de uma ao longo do processo de mediação[170], não sendo, portanto, um procedimento engessado. Afinal de contas, a mediação é considerada um processo criativo.

5.2.1 Modelo Tradicional – Linear

O Modelo Tradicional desenvolvido por Fischer e Ury está voltado para a negociação baseada na cooperação, em que não se visa um único vencedor e sim, uma disputa onde todos ganham (ganha-ganha). Esta escola é mais utilizada nos conflitos que versam sobre patrimônio, normalmente relacionados às questões de ordem empresarial.

Para que se encontre uma solução adequada, devem ser levados em consideração três aspectos: os interesses, a razão e o poder. Os conflitos surgem quando os interesses são divergentes, quando as pessoas se apegam no conceito individual do que é justo ou não para elas, sem levar em conta a razão ou quando há um desequilíbrio de poder[171].

Portanto, é preciso que eles se permitam a ceder com relação aos seus interesses, ou pelo menos, renunciem a parte deles, através da utilização da razão, para que os envolvidos cheguem a um consenso.

Há três critérios que devem ser levados em consideração em uma negociação, por qualquer que seja o método utilizado. O primeiro é que ele atenda aos interesses de cada lado, de forma racional. Em seguida, a solução deve ser eficiente, e, finalmente, que preserve o relacionamento das partes[172].

Os autores entendem que a negociação pressupõe dois níveis; um que aborda a essência, e outro, focado no procedimento para se lidar com ela. Assim, é preciso que o mediador, primeiramente, separe as pessoas dos problemas, concentrando-se apenas nos interesses das partes, e não nas posições. Em seguida, deve-se gerar opções de forma que todos os envolvidos adquiram ganhos mútuos, construindo, desta forma, ao longo deste procedimento, o acordo[173].

---

[170] GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. Manual dos MESCs: meios extrajudiciais de solução de conflitos. Barueri/SP: Manole., 2016. p.25.
[171] URY, Willian; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. Resolução de Conflitos. Portugal. Actual Editora, 2009. p. 37
[172] FISCHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. Como chegar ao sim. (tradução de Rachel Agavino). Edição revisada a atualizada. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 34.
[173] FISCHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. Como chegar ao sim. (tradução de Rachel Agavino). Edição revisada a atualizada. Rio de Janeiro: Sextante, 2018 p. 35.

5.2.2 Modelo Transformativo

Para esta corrente “o conflito não é um problema, mas sim uma possibilidade de crescimento pessoal, pois valoriza o contato entre as partes envolvidas e facilita o reconhecimento do diferente” [174].

O modelo transformativo não visa o acordo, embora, se ele ocorrer, melhor. O foco principal está na transformação e no empoderamento dos litigantes. Por isso, é considerada “ambiciosa e grandiosa, por pregar que a mediação deve extrapolar a simples resolução da disputa”[175].

O mediador perceberá que o processo está sendo bem sucedido na medida em que os indivíduos vão se sentindo cada vez mais confiantes e discorrem acerca de seus posicionamentos, bem como se mostram abertos a encontrarem um denominador comum, lembrando que o consenso não é o objetivo final.

5.2.3 Método Circular Narrativo

Neste modelo, a comunicação tem maior ênfase porque exige das partes a desconstrução de suas narrativas. O mediador deve ter como objetivo conduzir o diálogo entre as partes de uma maneira em que estas, através de suas falas, possam refletir e reconstruir suas histórias.[176].

Além disso, ele deve elaborar as mais diversas perguntas, podendo inserir, também, pessoas da rede de relacionamentos dos envolvidos para melhor compreensão do problema. Segundo Michelon, “o modelo narrativo não trabalha com interesses nem com o individual, mas sim com a relação entre as narrativas, que é representativo das relações entre as pessoas”[177].

5.3 A Mediação na legislação brasileira

No Brasil, quase todos os conflitos podem ser solucionados pela mediação, sendo exceção àqueles referentes a direitos indisponíveis, ou seja, que não admitem transação, é o que prevê o art. 3, da Lei de Mediação n° 13.140/15.

---

[174] YAGHSISIAN, Adriana Machado; FREITAS, Gilberto Passos de; CARDOSO, Simone Alves. Mediação Instrumento de Cidadania e Pacificação. Santos: Editora Universitária Leopoldianum. 2018. p.65.

[175] FALECK, Diego. TARTUCE, Fernanda. Introdução histórica e modelos de mediação. Disponível em www.fernandatartuce.com.br/artigosdaprofessora. Acesso em 25 set. 2020.

[176] GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. Manual dos MESCs: meios extrajudiciais de solução de conflitos. Barueri/SP: Manole, 2016. p.27.

[177]MICHELON, Ana Luísa Fretta. Três importantes modelos de mediação e suas particularidades. Revista Mediação & Justiça, Porto Alegre, v. 1, n. 1, jan./jul. 2018. Disponível em http://mediacaoejustica.com.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/3/4. Acesso em 15 ago. 2020.

O desenvolvimento do Estado como figura provedora de direitos e garantias fez com que a sociedade recorresse ao judiciário para que este solucionasse todos os seus conflitos. No entanto, diante do cenário atual, em que o Judiciário encontra-se incapaz de dar conta de toda essa demanda, seja pelo número excessivo de processos a serem julgados, ou qualquer outra questão de ordem administrativa ou burocrática, a mediação tem surgido como opção para esse quadro:

> O discurso sobre de frustração da sociedade com a falta da efetividade da adjudicação estatal como método monopolista de resolução de controvérsias deu lugar à promessa messiânica de salvação por meio dos demais mecanismos primários de solução de disputas, que incluem a negociação, conciliação, mediação e a arbitragem[178].

Desse modo, acesso à justiça tem se dado de diversas formas. De acordo com Watanabe, "o princípio de acesso à justiça, inscrito na Constituição Federal, não assegura apenas o acesso formal aos órgãos judiciários, e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa"[179].

5.3.1 A Resolução 125/2010 do CNJ

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicou em 29 de novembro de 2010 a Resolução nº 125 que dispôs sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento de conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, permitindo que os tribunais criassem Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) para o desenvolvimento dessa política pública, voltada à pacificação social.

Convém ressaltar que, antes de sua vigência, o ordenamento jurídico já contemplava mecanismos normativos que buscassem a conciliação, como por exemplo, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais (Lei 9099/95) e Federais (Lei 10.259/2001)[180].

A Resolução 125/200 incumbiu aos órgãos judiciais a função de que estes promovessem, além de soluções por meio de sentenças, outros mecanismos de solução de controvérsias, destacando para tanto a mediação e a conciliação.

---

[178] FALECK, Diego. Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 5.

[179] WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. Participação e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

[180] YAGHSISIAN, Adriana Machado; FREITAS, Gilberto Passos de; CARDOSO, Simone Alves. Mediação Instrumento de Cidadania e Pacificação. Santos: Editora Universitária Leopoldianum.

Tartuce chama a atenção para a mudança de “visão verificada nos últimos anos” onde o processo judicial dá espaço aos novos e diferentes mecanismos de solução de conflitos oferecidos pelo Estado[181].

Este processo de transição, da cultura do litígio para a cultura da paz é também celebrado por Watanabe[182], o qual entende que essa política pública veio para atender aos anseios da população no que diz respeito ao acesso à justiça, que, segundo o autor, tem seu conceito atualizado para acesso à ordem jurídica justa. Além disso, ele entende que os métodos consensuais serão implantados de forma a oferecer à população solução adequada aos conflitos, e não alternativa.

Após a edição da Resolução 125/2010, foram elaborados outros projetos de lei sobre o tema, como o PL nº 517/2011, proposto pelo senador Ricardo Ferraço; o PL nº 405/2013 do senador Renan Calheiros e o PL nº 434/3013 do senador José Pimentel, e que acabaram resultando na Lei de Mediação n° 13.105/2015.

5.3.2 A Lei de Mediação n° 13.140/2015 e suas características

A entrada em vigor da Lei de Mediação nº 13.140, de 26 de junho de 2015, representou grande avanço rumo à cultura de paz. Referida norma apresenta-se como “instrumento de tratamento de conflitos entre particulares e a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”[183].

Os princípios que regem a mediação estão elencados em seu art. 2º, e compreendem no princípio da imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé.

Com relação à imparcialidade do mediador, este deve apenas auxiliar os envolvidos no restabelecimento do diálogo entre eles, conforme já mencionado anteriormente, visando o consenso. No entanto, não deve influenciá-los sob risco de tonar-se parcial.

---

[181] TARTUCE, Fernanda. Mediação nos Conflitos Civis. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.2018. p. 12.

[182] WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5186620/mod_resource/content/1/Watanabe%2C%20Kazuo%2C%20Pol%C3%ADtica%20naxional.pdf. Acesso em 25 mai.2020.

[183] SPENGLER, Fabiana Marion; NETO, Theobaldo Spengler. Mediação, Conciliação e Arbitragem: artigo por artigo de acordo com a Lei nº 13.140/2015, Lei 9.307/1996, Lei 13.105/2015 e com a Resolução 125/2010 do CNJ (Emendas I e II). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 20.

O segundo princípio assegura a isonomia às partes, ou seja, estas devem ter a mesma oportunidade de atuação durante o procedimento. O mediador deve ficar atento para que todos tenham o mesmo tempo para falar

Nesse sentido, a oralidade e a informalidade pressupõem que não haja provas a serem analisadas, cabendo ao mediador, combinar com os envolvidos algumas regras e estabelecer um roteiro a ser seguido. Desta forma, trata-se de um processo pautado apenas na fala dos participantes, ou seja, exclusivamente de forma oral.

A mediação somente poderá ocorrer se as partes assim desejarem. Caso qualquer dos envolvidos não esteja de acordo com a realização da mediação ou, no decorrer das sessões, manifeste o desejo de interromper e prosseguir, ou retomar, a demanda processual, essa vontade prevalecerá, conforme o princípio da autonomia de vontade das partes. Em consoante, a busca pelo consenso e a boa-fé são princípios bases da mediação, afinal, se os envolvidos optam pela mediação, pressupõe-se que possuem intenção de chegarem a um denominador comum, ainda que isso não ocorra. Com relação à boa-fé, esta é presumida, tendo em vista que, durante as sessões de mediação, não são analisadas provas documentais, nem realizadas oitivas de testemunhas, acreditando-se, portanto, que o diálogo ocorra de forma transparente.

Outro requisito indispensável na mediação é a confidencialidade. Por se tratar de um procedimento informal, e que dispensa a análise de provas, conforme mencionado anteriormente, as partes devem se sentir à vontade, e seguras, para expor suas ideias, sentimentos e necessidades porque, caso não cheguem a um acordo, tudo o que foi conversado não poderá ser utilizado como prova em processo judicial. Além disso, o mediador não poderá servir de testemunha sobre os assuntos tratados durante o procedimento.

Com relação ao objeto da mediação, o conflito pode versar tanto sobre direitos disponíveis, como sobre direitos indisponíveis que admitam transação[184]. Além disso, a mediação pode tratar sobre todo o conflito todo ou parte dele, ressaltando que, o consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas

[184] BRASIL. Lei Federal nº 13.140/15. Lei da Mediação. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em 02 out. 2019.

transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público. Ainda que o direito seja, em alguma medida indisponível, é imperioso reconhecer que ele pode ter aspectos negociáveis[185].

No que diz respeito à participação da pessoa jurídica de Direito Público, importante dizer que a Lei de Mediação permite, expressamente, aos órgãos da Administração Pública, a adoção da mediação. Inclusive, a referida norma tem um capítulo inteiro dedicado à autocomposição em conflitos em que o Poder Púbico seja parte.

> É inviável estabelecer previamente uma restrição à participação no meio consensual por parte do Poder Público: o fato de os direitos em jogo serem tidos como "indisponíveis" gera à Administração e aos demais órgãos de proteção do interesse público (como o Ministério Público) a obrigação de agir em favor desse interesse, não podendo abrir mão de protegê-lo o que não significa dizer que eles não possam ser negociados, inclusive como forma de protegê-los, mais adequadamente e celeremente[186].

No entanto, alguns pontos são alvos de críticas, como a de Souza, indicando que embora a norma mencione a possibilidade de participação dos entes públicos, a legislação é falha neste sentido, porque não é clara com relação à delimitação dos termos para o acordo, o que acaba inviabilizando o seu cumprimento[187].

5.3.2.1 Das Câmaras de Mediação

A Lei de Mediação prevê no art. 32 a possibilidade de criação de Câmaras para composição dos conflitos que versarem sobre matérias em que o Poder Público atue como parte. Nessa toada, importante ressaltar que o Distrito Federal já possui legislação que regulamenta sobre a possibilidade de homologação judicial de acordos extrajudiciais promovidos pelo Comitê de Regularização Fundiária[188].

---

[185] TARTUCE, Fernanda. Mediação nos Conflitos Civis. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2018. p.30.

[186] BERGAMASCHI, André Luís. A resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública por meio de mecanismos consensuais. Apud: TARTUCE, Fernanda. Mediação nos Conflitos Civis. 4. Ed p.33. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2018. cit. p.96

[187] SOUZA, Luciene Moessa de. Mediação de conflitos envolvendo os entes públicos. P.300-316. In: Mediação de Conflitos. Novo Paradigma de acesso à justiça. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/295813265. Acesso em: 01 dez. 2018. p. 310.

[188] DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.629, de 15 de janeiro de 2019**.** Institui o Comitê de Mediação de Regularização Fundiária do Distrito Federal como instância responsável pela promoção da conciliação e da mediação em conflitos fundiários do interesse do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2019/01_Janeiro/DODF%20011%2016-01-2019/DODF%20011%2016-01-2019%20INTEGRA.pdf. Acesso em 25 set. 2020.

Assim, toda a demanda litigiosa que envolver a Administração Pública, mesmo sendo a outra parte um particular, será possível o encaminhamento da lide para câmaras especializadas. Em aditivo, a Câmara terá competência para celebrar termo de ajustamento de conduta, quando este for cabível. Embora sua criação não seja obrigatória por lei, Saleme entende "ser medida salutar e que pode trazer rápida solução para os conflitos fundiários individuais e coletivos"[189].

Essas Câmaras serão regidas conforme regulamento estabelecido por cada ente federado e não possuirão competência para atender conflitos que somente possam ser resolvidos por atos ou concessão, sujeitos a autorização do Poder Legislativo[190].

Ocorrendo acordo entre as partes, este será reduzido a termo e servirá como título executivo extrajudicial. Dessa forma, o princípio da publicidade dos atos da administração pública seria validado não sendo, portanto, impedimento para a realização da mediação, por conta do princípio da confidencialidade, indispensável à ocorrência desta[191].

5.3.3 A Mediação no Código de Processo Civil

O Código de Processo Civil de 2015 inovou ao inserir, em seu texto, dispositivos acerca da utilização de instrumentos autocompositivos. Logo no início da lei o legislador prescreve o uso dos métodos alternativos de solução de conflitos, bem como orienta aos operadores do direito a este respeito. Além disso, reforça este pensamento ao impor a designação da audiência de conciliação ou mediação logo no início do processo judicial[192].

---

[189] SALEME, Edson Ricardo; MEZZAROBA, Orides. Aplicação da resolução extrajudicial de conflitos no processo de regularização fundiária no Brasil: o caso das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos fundiários urbanos previstos pela Lei nº 13.465 de 2017 JUSTIÇA DO DIREITO v. 33, n. 3, p. 115-138, set./dez. 2019. Disponível em http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/10463/114115164. Acesso em 14 set. 2020.

[190]BRASIL. Lei Federal 13.140, de 26 de junho de 2015. Lei da Mediação. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acessado em 02 out. 2019. Art. 32, §4º.

[191] BRASIL. Lei Federal 13.140, de 26 de junho de 2015. Lei da Mediação. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acessado em 02 out. 2019. Art. 32, §3º.

[192] BRASIL. Lei 13.105/15. Código de Processo Civil. Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão ao direito. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do

> Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência[193].

Na opinião de Buzzi,[194] a mudança do CPC com a alteração do momento da audiência de conciliação para o início do processo representou um benefício para as partes pois assim, caso elas entrem em consenso, o tempo e os custos do processo serão reduzidos, além da diminuição do gasto emocional. Ademais, contribui para a redução da demanda judicial e as chances do cumprimento do acordo são maiores, já que as partes é que identificaram a solução.

Os princípios referentes à mediação previstos CPC são os mesmos que estão contidos na Lei de Mediação, ou seja, independência, autonomia de vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e da decisão informada, com destaque para o sigilo do ato negocial e da possibilidade para o estabelecimento de regras de negociação, conforme prevê o art. 166, do CPC.

Com relação à escolha do mediador, a Lei 13.105/15 manteve a regra da Lei 13.140/2015. Desta forma, o artigo 168 do CPC concede autonomia às partes para que escolham o conciliador, mediador ou a câmara privada, desde que haja consenso sobre a referida escolha.

O mesmo ocorre com relação à possibilidade da União, os Estados, Distrito Federal e Municípios criarem câmaras para administrar os conflitos que envolvam as entidades da administração pública e/ou possam ser celebrados termos de ajustamento de condutas. Neste sentido, o art. 174 do CPC manteve a redação do art. 32 da Lei 13.140/2015.

Seguindo a Resolução 125/2010, o Código de Processo Civil reforça em seu art. 165 sobre a criação por parte dos Tribunais de centros judiciários de solução consensual de conflitos (CEJUSCs), responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 21 dez 2019.

[193] Ibidem, n.p.

[194] BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi. A Audiência do Artigo 334 do CPC e o Princípio da Cooperação. In: Rodas, João Grandino et. al (coords). Visão multidisciplinar das soluções de conflitos no Brasil. 1. Ed. Curitiba: Editora Prismas, 2018.

Além dos dispositivos acima mencionados, o CPC inseriu a “lógica conciliatória” ao longo de todo seu texto, a qual passará a conviver com a lógica de julgamento já trazida do Código anterior. No entanto, Tartuce entende que isso exigirá “dos operadores do Direito uma imersão mais aprofundada sobre aspectos importantes da vertente autocompositiva”[195].

De toda forma, percebe-se que houve um pequeno avanço ao determinar a possibilidade de abrir um caminho para as partes dialogarem em busca de um consenso através deste instituto. Neste sentido Watanabe entende que “a mediação, desde que bem organizada e praticada com qualidade, é um poderoso instrumento de estruturação melhor da sociedade civil” [196].

5.4 O Caso Terra Nova

O campo de atuação da mediação privada na área de regularização fundiária é vasto, se considerada a diversidade de situações relacionadas a este tema. Porém, merece destaque a empresa social Terra Nova, criada no Brasil, em 2001, pelos irmãos André e Daniel Albuquerque, pioneira na atuação em mediação de conflitos humanos referentes à moradia em áreas urbanas irregulares.

Atualmente, a Terra Nova está presente em 4 estados do país, sendo eles: o Paraná, onde está presente nos municípios de Pinhais, Araucária, Colombo, Matinhos e Paranaguá e Curitiba; São Paulo, em Ferraz de Vasconcelos, regiões da Capital e Itaquaquecetuba; Rondônia, no município de Porto Velho e em Minas Gerais, na cidade de Nova Lima.

Segundo o advogado André Luís Cavalcanti de Albuquerque, sócio-fundador da empresa, o objetivo da empresa é conciliar os interesses dos proprietários de terras ocupadas com os dos ocupantes dos terrenos.

> Trata-se de uma expropriação (destituir da mão de particulares terrenos com a finalidade de cumprir a função social) judicial, em vez de o governo desapropriar a área e pagar por isso. O juiz estabelece um preço pelo metro quadrado. E a expropriação divide no número de lotes possíveis para assentar as famílias. Isso é inédito. Não regularizamos ninguém em área de risco, onde estaria uma rua ou

---

[195] TARTUCE, Fernanda. Mediação nos Conflitos Civis. 4. ed. p.30. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2018. p. 291.

[196] WATANABE, Kazuo. Mediação como política pública social e judiciária. In: Mediação e Conciliação - Revista do Advogado nº 123. Agosto de 2014. Ano XXXIV – S. Paulo : Associação dos Advogados de SP, 2014, p. 38.

em Área de Preservação Permanente, por exemplo[197].

A Terra Nova tem como projeto principal a promoção da regularização fundiária de forma sustentável através da mediação. Para isso conta com uma equipe diversificada que atua nos setores econômicos, social, jurídico, urbanístico e ambiental, que trabalha com as fragilidades sociais e ambientais da região.

Por atuar diretamente na pacificação de conflitos fundiários, as mediações costumam envolver diversas partes, tais como os moradores/ocupantes; o proprietário; representantes de comunidades/sociedade; entes federativos Municipal, Estadual e Federal (a depender das competências), dentre outros que estejam relacionados aos conflitos, como o Ministério Público e Defensoria.

Sua atuação se inicia quando a empresa é procurada pela população ou pelo proprietário da terra ocupada na busca por uma solução para o conflito, normalmente, já decorrente de processo judicial. No entanto, a empresa pode atuar também de maneira extrajudicial, de forma preventiva.

Em ambas as situações, a empresa pode, após o primeiro contato com as partes, auxiliar os envolvidos, por meio da mediação, no desenvolvimento de um estudo de viabilidade da regularização fundiária ou um trabalho sócio ambiental, a depender do caso. Quando for o caso, tanto um como o outro podem ser finalizados com o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado pelas partes, através do qual ficam constando as resoluções acerca da infraestrutura a ser desenvolvida também.

A mediação facilita também no desenvolvimento de diagnósticos possíveis para a solução de conflitos bem como projetos que sejam viáveis à região a fim de possibilitar a regularização. Ocorrendo o consenso é realizado então o acordo judicial entre as partes, seguido da aprovação do registro do projeto e revitalização da área.

O acordo judicial estabelece o preço a ser pago pelas famílias pelo processo, o prazo de cumprimento, as demais obrigações a ser cumpridas pelas partes, a aquisição da propriedade com o registro originário, o contrato individual como

---

[197] BORECKI, Vinícius. Reportagem: Mediação para reduzir conflitos. Jornal Gazeta do Povo, 20dez 2008. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/mediacao-para-reduzir-conflitos-bc8l6qh9q83lwp8d6leus5m4u/ . Acesso em 19 dez. 2019.

instrumento indenizatório e, por fim, a opção pela Câmara Técnica, sede de toda a negociação.

O Registro Originário concedido aos moradores é um registro individual e não se trata da transferência de Título de Propriedade do proprietário para o morador, mas sim emitido através da abertura de uma matrícula originária, através de ordem judicial, em nome do morador que pagou a indenização por ele fixada[198].

Este trabalho já possibilitou a mudança de vida de mais de 38 mil famílias, e regularização de mais de 3 milhões de metros quadrados. Isso faz com a que população adquira o sentimento de pertencimento autonomia, sem precisar depender do poder público[199]. A ideia do fundador é disseminar cada vez mais este trabalho como uma grande solução de políticas públicas.

A falta de recursos por parte da administração pública para a instalação de equipamentos urbanos, como obras de saneamento, é um dos principais obstáculos para o cumprimento dos acordos, o que na maioria dos casos acaba por atrasar o processo de regularização fundiária. Visando o aprimoramento da metodologia, a empresa estuda a possibilidade de acrescentar o custo desta infraestrutura em seus acordos, sem que prejudique o particular, futuro proprietário do bem.

Como reconhecimento, a empresa conta com inúmeros prêmios. O mais recente foi em 2017, no qual foi vencedora do Prêmio Empreendedor de Sucesso, por apresentar soluções para as questões sociais brasileiras. Além disso, neste mesmo, ano conquistou o Selo ODS, por ser colaboradora dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entre os demais estão o Prêmio VIVA Stephan Schimidheiny, em 2016; o da Embraesp, em 2012; Omidyar Network & Ashoka´s Changemakers, em 2011; Empreendedor Social, concedido ao sócio- fundador e o prêmio World Habitat Awards, ambos em 2008; em 2007 e 2008 os dirigentes da Terra Nova foram reconhecidos pela Assembleia Legislativa do Paraná como “Personalidades Empreendedoras do Paraná” e em 2005, recebeu na cidade de Cannes, na França, em parceria com a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), o Prêmio René Frank Habitat.

---

[198] ALBUQUERQUE, André. O regularizador social. Seminário Internacional – Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana. Disponível em http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Le7TR8hbjxcJ:www.capacidades.gov.br/blog/download/id/47/post/153/midia/7332+&cd=18&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br Acesso em 12 dez 2019.

[199]GRUPO TERRA NOVA. Reconhecimentos (homepage). Disponível em: https://grupoterranova.com.br/reconhecimentos/. Acesso em: 12 dez. 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa buscou-se demonstrar como a mediação pode contribuir para a implementação da política de regularização fundiária, de modo que auxilie na redução dos conflitos relacionados a este tema, e permita o desenvolvimento das cidades de maneira sustentável, nos termos do ODS 11.

Para tanto, no primeiro capítulo foi apresentado o desenvolvimento dos debates acerca da preocupação internacional com o crescimento dos assentamentos humanos e suas consequências. Nesse sentido, a presença do Brasil nesses eventos reforça seu comprometimento com a questão da moradia e possibilita a adequação de suas normas internas em prol do desenvolvimento sustentável.

Nessa perspectiva o Programa Habitat e a criação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentáveis servem como parâmetros e metas para que o Brasil ajuste suas políticas habitacionais de forma a garantir moradia justa e adequada a todos seus cidadãos.

O problema das ocupações irregulares representa uma relevantepreocupação nacional, tendo em vista que o Brasil é um país com grande desigualdade social e um território vasto, desafios estes a serem enfrentados quando se trata da implementação de políticas públicas que efetivamente atendam aos interesses e necessidades da sociedade.

Neste sentido, a legislação brasileira tem evoluído no sentido de ampliar o direito ao acesso à moradia adequada pela população mais vulnerável. No entanto, embora as normas criadas sejam voltadas para este público, este nem sempre tem suas necessidades atendidas. As dificuldades para aquisição de um título de propriedade esbarraram com frequência nas questões econômicas, pois o custo da regularização fundiária encarece o valor da habitação que acaba deslocando seus moradores para áreas irregulares, sendo esta situação, quase cíclica.

As ocupações irregulares têm como consequência os conflitos fundiários onde de um lado encontram-se os proprietários de áreas privadas invadidas, ou o poder público, e de outro os ocupantes, os quais se encontram no polo passivo das ações judiciais relacionadas ao direito de propriedade. O judiciário, por sua vez, não tem conseguido lidar com toda a demanda litigiosa em tempo hábil, e, com isso, o litígio tende a se estender por vários anos, ou até décadas.

A demora na solução dos conflitos fundiários também agrava a degradação do meio ambiente. Além disso, ainda que o magistrado decida a lide, o problema tende a permanecer pois os moradores das áreas ocupadas podem ser removidos, mas terão que residir em outra localidade que também atenda condições dignas de moradia,

A dificuldade no diálogo entre os envolvidos impede que se chegue à solução justa e adequada para todos. Nesse sentido, a mediação representa um caminho para o encerramento, ou ao menos para a mitigação do conflito. A lei 13.140/2015, juntamente com o Código de Processo Civil, permite que este método seja aplicado na resolução de controvérsias das mais diversas áreas do direito, inclusive no que diz respeito às ações que versam sobre questões fundiárias.

Na mediação os envolvidos têm a possibilidade de expor suas necessidades e, com base no diálogo entre todos e auxílio do mediador, podem encontrar soluções criativas para extinção do conflito. Atualmente, os conflitos podem ser encaminhados para os Cejuscs ou para Câmaras de Mediação privadas, antes mesmo de serem judicializados. A Lei 13.465/17 representou também um avanço neste contexto ao trazer expressamente em seu texto a possibilidade de solução das controvérsias por meio do método autocompositivo.

Os exemplos citados no presente estudo confirmam a hipótese de que a mediação é um instrumento que contribui para o desenvolvimento das cidades sustentáveis, pois por meio deste método os conflitos são solucionados de forma mais célere, impactando positivamente na preservação do meio ambiente e assegurando o direito humano à moradia.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALBUQUERQUE, André. **O regularizador social**. Seminário Internacional – Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana. Disponível em http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Le7TR8hbjxcJ:www.capacidades.gov.br/blog/download/id/47/post/153/midia/7332+&cd=18&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br Acesso em 12 dez 2019.

ALMEIDA, Tania. **Mediação de Conflitos: Um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade.** Disponível em: https://mediare.com.br/mediacao-de-conflitos-um-meio-de-prevencao-e- resolucao-de-controversias-em-sintonia-com-a-atualidade/. Acesso em 24 jan. 2019.

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; BARROS MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de. **Primeiras impressões da Lei 13.465/2017.** São Paulo: Arisp, 2019.

ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana; ALVIM, Angélica Benatti. **UN-Habitat: 3 décadas de atuação**. Arquitextos n. 107.01, ano 09, São Paulo. Vitruvius: abr. 2009. Disponível em: https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56. Acesso em 05 out. 2019.

ARAUJO. Alexandra Fuchs de. **Aspectos indenizatórios da desapropriação para regularização fundiária de área privada**. Escola Paulista de Magistratura. Cadernos Jurídicos. São Paulo, ano 18, nº 46, p. 11-26. Janeiro-Março/2017. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/du%20i%201.pdf?d=636682907232710476. Acesso em 15 out. 2019.

AURELLI, Arlete Inês; LIBÓRIO, Daniela Campos; SAULE JR., Nelson. **Conflitos coletivos sobre a posse e propriedade de bens imóveis.** Pesquisa efetuada para o Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2012/11/07Pensando_Direito.pdf. Acesso em 25 ago. 2020.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Juizados Especiais: a nova mediação paraprocessual.** São Paulo: RT, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BEDIN, Gilmar Antonio. **Direitos Humanos e Desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento.** Desenvolvimento em Questão, v. 1, n. 1, p. 123-149, 13 out. 2011.

BENACCHIO, MARCELO; CASSETARI, DENIS. **Regularização Fundiária Urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada**. In NALINI, José

Renato; LEVY, Wilson. Regularização Fundiária. 2 ed. Rio de Janeiro:Forense, 2014.

BERGAMASCHI, André Luís. **A resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública por meio de mecanismos consensuais**. Apud: TARTUCE, Fernanda. Mediação nos Conflitos Civis. 4. Ed p.33. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2018. cit. p.96.

BELTRAMELLI NETO, Silvio. **Direito Fundamental à moradia do trabalhador migrante.** Santos: Editora Leopoldianum, 2015.

BORECKI, Vinícius. Reportagem: **Mediação para reduzir conflitos**. Jornal Gazeta do Povo, 20dez 2008. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/mediacao-para-reduzir-conflitos-bc8l6qh9q83lwp8d6leus5m4u/. Acesso em 19 dez 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto 678/92**. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em 20 jan.2020.

BRASIL. **Lei Federal no 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, Brasília, DF, jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 28 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Federal 13.140, de 26 de junho de 2015**. Lei da Mediação. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acessado em 02 out. 2019.

BRASIL. **Lei Federal 11.977 de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n° 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n°s 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n° 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em 20 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto 99.710/90.** Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em 17/12/2019.

BRASIL. **Lei 13.105/15**. Código de Processo Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 21 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 65.810 de 08 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65810-8-dezembro-1969-407323-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em 20 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em**:** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 20 out. 2020.

BRASIL. **Decreto 4377 de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm. Acesso em 20 jan. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório final n° 6 de 1997**. Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4129741. Acesso em 15 jan. 2020

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Global**. Disponível em: https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global. Acesso em 02 mai.2020

BRASÍLIA. Ministério das Cidades. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. 2010. Disponível em https://www.academia.edu/8673310/Guia_para_o_Mapeamento_e_Caracteriza%C3%A7%C3%A3o_de_Assentamentos_Prec%C3%A1rios. Acesso em 24 mar 2020.

BRASÍLIA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório da Justiça em Números**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/ . Acesso em 15 jan. 2020.

BONALDO, Frederico. **Consistência teórica do direito subjetivo de propriedade: leitura à luz da história do pensamento jurídico**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2009.

BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi. **A Audiência do Artigo 334 do CPC e o Princípio da Cooperação**. In: Rodas, João Grandino et. al (Orgs). Visão multidisciplinar das soluções de conflitos no Brasil. 1. Ed. Curitiba: Editora Prismas, 2018.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do Debate Teórico à Construção Política**. Revista da Faculdade de Direito UniRitter. n. 11 Porto Alegre: UniRitter, 2010. Disponível em: http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/CAFRUNE-Media%C3%A7%C3%A3o-de-Conflitos-Fundi%C3%A1rios-Urbanos-do-Debate-Te%C3%B3rico-%C3%A0-Constru%C3%A7%C3%A3o-Pol%C3%ADtica.pdf. Acesso em: 27 set. 2018.

CALMON, Petronio. **Fundamentos da Mediação e da Conciliação**. 2 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Assentamentos Precários no Brasil: Discutindo Conceitos.** Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades, [S.l.], n. 230, p. 25-39, jun. 2008. Disponível em: http://dx.doi.org/10.25247/2447-861X.2008.n230.p25%20-%2039. Acesso em: 18 nov. 2020.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 39.629, de 15 de janeiro de 2019.** Institui o Comitê de Mediação de Regularização Fundiária do Distrito Federal como instância responsável pela promoção da conciliação e da mediação em conflitos fundiários do interesse do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2019/01_Janeiro/DODF%20011%2016-01-2019/DODF%20011%2016-01-2019%20INTEGRA.pdf. Acesso em 25 set. 2020.

KOURY, Ana Beatriz Costa, SOUSA, Daniel Leão. **O Direito Ambiental sob a Perspectiva da Proteção Internacional à Pessoa Humana**. Revista do dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, nº 8, 2010. Disponível em https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/20362. Acesso em 15 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Homologado acordo judicial para desocupação de bairros em Maceió**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/homologado-acordo-judicial-para-desocupacao-de-bairros-em-maceio/. Acesso em: 20 jan. 2020.

CHINELLI, Felipe. **Os loteamentos de periferia**. In: VALLADARES, Licia do Prado et al. In: Habitação em questão. Zahar Rio de Janeiro: Editores S.A. 1980.

FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina.** Lincoln Institute of Land Policy. 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em 19 dez. 2019.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. **Mediação como prática de transformação de conflitos fundiários urbanos**. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/37191/mediacao-como-pratica-de-transformacao-dos-conflitos-fundiarios-urbanos. Acesso em 30 nov. 2018.

FISCHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim.** (tradução de Rachel Agavino). Edição revisada a atualizada. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

FREITAS, Gilberto Passos de. **Papel da Universidade na regularização fundiária urbana**. Disponível em https://www.conjur.com.br/2017-ago-21/gilberto-freitas-papel-universidade-regularizacao-fundiaria. Acesso em 01 dez. 2019.

FREITAS, Gilberto Passos de. **Direito à moradia, ocupações irregulares, regularização fundiária e segurança pública.** Revista do Advogado. nº 145, Abril 2020. São Paulo: AASP Editora, 2020.

FURTADO, Carlos Ribeiro. **Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 16, n. 32, pp. 341-363, nov. 2014 Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3203. Acesso em 23 mar. 2020.

GLAESER, Edward Ludwig. **Os centros urbanos: a maior invenção da humanidade. Como as cidades nos tornam mais ricos, inteligentes saudáveis e felizes**. Tradutor Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GUEDES, Denyse Moreira. **Invasão de Área de Proteção Permanente por grupos de vulneráveis e o direito à moradia: Solução através da Mediação**. P.76-84. In: FREITAS, Gilberto Passos de; YAGHSISIAN, Adriana Machado; CARDOSO, Simone Alves. MÉTODOS CONSENSUAIS PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS Aspectos da mediação importantes para modular as tensões humanas atuais. Santos: Editora Universitária Leopoldianum. 2020.

GOMES, Francisco Donizete. **Direito fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional.** Dissertação (pós graduação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2005.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. **Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental.** Cad. CRH, Salvador, v. 25, n. 64, p. 115-130, Apr. 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792012000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01 fev. 2020.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. **Manual dos MESCs: meios extrajudiciais de solução de conflitos.** Barueri, SP. Manole, 2016.

IBGE. **Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde, para o enfretamento à COVID-19. 2020**. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf. Acesso em 05 set. 2020.

IPEA. CADERNOS ODS – **ODS 11 Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. O que mostra o retrato do Brasil?** 2019. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/publicacoes. Acesso em 25 mar. 2020.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. **Princípios e objetivos da Regularização Fundiária Urbana**. (p.19-54) In LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. 1ª Ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LELIS, Natália. **Ocupações urbanas: a poética territorial da política**. Revista Brasileira da Estudos Urbanos e Regionais. V.18, N.3, p. 428-444, Recife, SET.-DEZ. 2016. Disponível em https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n3p428. Acesso em 15 jan. 2020.

LEVY, Wilson. **Sobre a criação de varas especializadas e câmaras reservadas**. **Os conflitos fundiários urbanos e agrários no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: um parecer.** Arquitextos. Ano17. Jan 2017. Disponível em: https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/17.200/6393. Acesso em: 27 out. 2020.

LEVY, Wilson; NALINI, José Renato. **Cidade e regulação: os mecanismos fiscais e urbanísticos de controle e captura de mais-valias urbanas**. Revista de Direito da Cidade, v. 10, n. 2, p. 1077-1094, maio 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29191/24090. Acesso em: 30 set. 2020.

LIBÓRIO, Daniela Campos. **Mecanismos de Resolução Extrajudicial de Conflitos Fundiários Urbanos: A criação das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos Fundiários Urbanos**. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. 1 Ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

MARICATO, Ermínia. **Reportagem: A Explosão Urbana**. Revista Ecologia e Desenvolvimento, ano 10, nº 85. Rio de Janeiro: Editora Terceiro Milênio. Set/Out 2000.

MACHADO, Maykon Fagundes; BODNAR, Zenildo, SILVA Kaira Cristina. **Governança para a Sustentabilidade Urbana e a Regularização Fundiária**. Revista da ESMESC, v.24, n.30, p. 329-350, 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.14295/revistadaesmesc.v24i30. Acesso em 13 mar 2020.

MEDEIROS, José Marcelo Martins et al. **Conflitos e Possibilidades em Áreas de Preservação Permanente Urbanas na Amazônia - Estudo na Lagoa dos Índios.** Paranoá: Cadernos De Arquitetura E Urbanismo. N° 20. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n20.2018.07. Acesso em 25 jan. 2020.

MICHELON, Ana Luísa Fretta. **Três importantes modelos de mediação e suas particularidades**. Revista Mediação & Justiça, Porto Alegre, v. 1, n. 1, jan./jul. 2018. Disponível em http://mediacaoejustica.com.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/3/4. Acesso em 15 ago. 2020.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 11 ed. São Paulo: Thompson Reuters, 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários.** Brasília. 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Atuação do Ministério Público em Conflitos Possessórios Coletivos.** 2017. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/atuacao-MP-conflitos-possessorios-coletivos.pdf. Acesso em 15 set. 2020.

MONTEIRO, Vítor de Andrade. **Direito à moradia adequada**, 2 ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha - Regularização Fundiária Urbana – Aspectos Práticos da Lei 13.465/2017.** Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

NALINI, José Renato. **Perspectivas da Regularização Fundiária**. *in* NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (cords). Regularização Fundiária. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. P.1-10.

NASCIMENTO, Denise Morado. **As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade.** Cad. Metrop. (online). 2016, vol.18, n.35, pp.145-164. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3507. Acesso em 20/ nov 2019.

NETO, Adolfo Braga. **Mediação: uma experiência brasileira**. São Paulo: CLA Editora, 2017.

ONU. **Mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050**. 2013. Disponível em: https://nacoesunidas.org/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050/. Acesso em 05 mai. 2020.

ONU. Plataforma Agenda 2030. **Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: http://www.agenda2030.org.br/ods/11/. Acesso em 13 dez 2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf. Acesso em 18 dez. 2019.

ONU. HABITAT III. **Nova Agenda Urbana**. Disponível em: http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf. Acesso em 05 nov. 2019.

PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. **A judicialização dos conflitos ambientais.** The eagle view. 2013. Disponível em: https://www.theeagleview.com.br/2013/08/a-judicializacao-dos-conflitos.html?m=1 . Acesso em 05 set 2020.

PILOTTO, Angela Seixas; GONÇALVES, Renata da Rocha; POLLINI, Paula Bittencourt Poggi. **As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus contornos, limites e possibilidades**. (p.87-113). In LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord). Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. 1 Ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

PINEYRO, M. Pilar Perez. **Habitat II, 1996**. WAM. Boletim óculum, out. 1996. Disponível em: www.arranz.net/web.arch-mag.com/4/oculum/04.html. Acesso em 03 dez 2019.

PINHEIRO, Ana Claudia Duarte; PROCÓPI, Juliana Barata. **Áreas urbanas de preservação permanente ocupadas irregularmente**. Revista de Direito Público,

v.3, n. 3, p.83-103, SET/DEZ. Londrina. 2008. Disponível em http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2008v3n3p83 . Acesso em 05 abr. 2020.

PIOLI, Maria Sulema M. de Budim; ROSSIM, Antonio Carlos. **Meio ambiente e a ocupação irregular do espaço urbano.** Revista Brasileira de Ciências Ambientais (Online), n. 03, p. 40-56, 30 abr. 2006. Disponível em: http://rbciamb.com.br/index.php/Publicacoes_RBCIAMB/article/view/481/411. Acesso em 15 mar 2020.

PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; OLIVEIRA, Érica Diniz; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros et al. **Resolução Consensual de Conflitos Ambientais: Um estudo de casos da experiência pioneira do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Dados abertos. **Loteamentos irregulares do Município de São Paulo**. Dados abertos. Disponível em http://dados.prefeitura.sp.gov.br/it/dataset/loteamentos-irregulares. Acesso em 18 ago. 2020.

PRESTES, Vanesca Buzelato. **Direito ao meio ambiente e direito à moradia: adoção do princípio da proporcionalidade para resolução de conflito no âmbito administrativo em um caso prático.** In: Interesse Público, ano 10, n.48, mar/abr 2008. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

RODRIGUES, Daniela Rosário. **Direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária**. In*:* NALINI, JOSÉ RENATO; LEVY, WILSON. Regularização Fundiária. 2 ed. Rio de Janeiro:Forense, 2014.

SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUZA, Mariana Almeida de Souza. **O Sistema de Múltiplas Portas e o Judiciário Brasileiro**. Revista Direitos Fundamentais & Justiça - ANO 5, Nº 16, P. 204-220, jul./set. 2011. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/326707190_O_Sistema_de_Multiplas_Portas_e_o_judiciario_brasileiro/link/5beadfe9a6fdcc3a8dd313cf/download. DOI: 10.30899/dfj.v5i16.360. Acesso em 13 set. 2020.

SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques. **Comentários ao Estatuto da Metrópole.** Santos: Editora Leopoldianum, 2018.

SALEME, Edson Ricardo; MEZZAROBA, Orides. **Aplicação da resolução extrajudicial de conflitos no processo de regularização fundiária no Brasil: o caso das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos fundiários urbanos previstos pela Lei nº 13.465 de 2017.** Revista Justiça do Direito v. 33, n. 3, p. 115-138, Set./Dez. 2019. Disponível em http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/10463/114115164. Acesso em 14 set. 2020.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. **Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros**. In: VALLADARES, Licia do Prado. Habitat em questão. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

SÃO PAULO. **Provimento 58/89 da Corregedoria Geral da Justiça Normas de Serviço.** Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em: https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=121223. Acesso em 25 set. 2020.

SAULE JUNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela Campos. **Manual de procedimentos: prevenção e soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos.** São Paulo/Brasília, 2013. Disponível em https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/dialogosobrejustica.pdf . Acesso em 20 mar. 2020.

SENADO FEDERAL. **Relatório final n° 6 de 1997**. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4129741>. Acesso em 15 jan. 2020.

SIQUEIRA, Mariana Santiago et al. **Internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado na rede pública de saúde da região metropolitana de Porto Alegre. Rio Grande do Sul**, 2010-2014. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília , v. 26, n. 4, p. 795-806, Dec. 2017 . Disponível em: http://dx.doi.org/10.5123/s1679-49742017000400011. Acesso em 20 Out. 2020.

SOUSA, Isabel Cristina Nunes de; CASTRO, Carolina Maria Pozzi. **Conflitos fundiários urbanos e a ocupação "Pinheirinho": acesso à moradia e remoção forçada.** URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11. Curitiba, 2019. Disponível em https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20170157. Acesso em 15 mar. 2020.

SOUZA, Luciene Moessa de. **Mediação de conflitos envolvendo os entes públicos**. p.300-316. In: Mediação de Conflitos. Novo Paradigma de acesso à justiça. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/295813265. Acesso em: 01 dez. 2018.

SPENGLER, Fabiana Marion; NETO, Theobaldo Spengler. **Mediação, Conciliação e Arbitragem: artigo por artigo de acordo com a Lei nº 13.140/2015, Lei 9.307/1996, Lei 13.105/2015 e com a Resolução 125/2010 do CNJ (Emendas I e II)**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Civis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.2018.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008.

VIANA, Cíntia Portugal. **Mediação como Política Pública de Estado em Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil: reflexões sobre a proposta do Artigo 579 do Projeto no Novo Código de Processo Civil.** Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_31_3_Viana.pdf. Acesso em 15 ago. 2020.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna. Participação e processo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WATANABE, Kazuo. **Cultura da sentença e cultura da pacificação**. In YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanóide de. Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ Editora. 2005.

WATANABE, Kazuo. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5186620/mod_resource/content/1/Watanabe%2C%20Kazuo%2C%20Pol%C3%ADtica%20naxional.pdf. Acesso em 25 mai.2020.

WATANABE, Kazuo. **Mediação como política pública social e judiciária.** In: Mediação e Conciliação - Revista do Advogado nº 123. Agosto de 2014. Ano XXXIV – S. Paulo : Associação dos Advogados de SP, 2014.

URY, Willian; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. **Resolução de Conflitos**. Portugal. Actual Editora, 2009.

YAGHSISIAN, Adriana Machado; FREITAS, Gilberto Passos de; CARDOSO, Simone Alves**. Mediação Instrumento de Cidadania e Pacificação**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2018.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Cidades, APP e Reserva Legal: As questões judiciais relevantes.** P.65-82 In: BENJAMIM, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELY, Silvia. Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP. Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

YOSHIDA. Consuelo Y. Moromizato. **Sustentabilidade Urbano – Ambiental: os conflitos sociais, as questões urbanístico-ambientais e os desafios à qualidade de vida nas cidades**.In: CRUZ, Branca Martins da. et al. MARQUES, José Roberto (org). Sustentabilidade: e temas fundamentais de direito ambiental. Campinas: Milenium Editora, 2009.