

39º Encontro Anual da Anpocs;

GT18 Instituições judiciais, agentes e repercussão pública

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS  
FUNDIÁRIOS**

**Ana Beatriz Oliveira Reis<sup>1</sup>**

**Juliana Pessoa Mulatinho<sup>2</sup>**

**Marilha Gabriela Reverendo Garau<sup>3</sup>**

---

<sup>1</sup> Mestranda Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC/UFF). Integrante do Laboratório de Estudos Interdisciplinares em Constitucionalismo Latino-Americano (LEICLA). E-mail: reis.aboliveira@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestranda Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC/UFF). Integrante do Laboratório de Estudos Interdisciplinares em Constitucionalismo Latino-Americano (LEICLA). E-mail: julianamulatinho@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> Mestranda do Programa de Pós Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisadora do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC). Membro do Tamoios Coletivo de Assessoria Popular (TaCAP). marilha\_garau@hotmail.com.

## **A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS**

### **RESUMO**

Prendemos nesse espaço discutir a relação entre a participação popular e a administração de conflitos fundiário a partir da decisão proferida pelo juízo de primeira instância, no âmbito do caso Jardim Skaf, que determinou a realização de uma audiência pública visando a participação dos moradores do local cuja disputa originou o processo. Comprendemos nesse trabalho o conflito como uma dimensão necessária no exercício da cidadania ativa. Para esse propósito, temos como referencial normativo a lei federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que consagrou o princípio da Gestão Democrática das Cidades, momento em que a participação social, já consagrada na Constituição Federal, passa a ser uma dimensão necessária do planejamento e da gestão das cidades. Considerando tais marcos normativos, acreditamos ser fundamental que o judiciário contemple a participação diante de um conflito fundiário como forma, ainda, de fortalecer o exercício ativo da cidadania. Para demonstrar essa hipótese, foi realizada a análise do caso Jardim Skaf a partir de uma das decisões judiciais bem como utilizada a técnica de pesquisa de revisão bibliográfica através das obras de juristas e cientistas sociais.

**Palavras-chaves:** administração de conflitos; participação popular; gestão democrática das cidades.

### **ABSTRACT**

On this space, we intend to discuss the relationship between popular participation and management of land conflicts from the decision rendered by first instance court under the Skaf Garden case, which led to the holding of a public hearing seeking the involvement of local residents whose dispute

originated the process. We understand this work conflict as a necessary dimension in the exercise of active citizenship. For this purpose, we have as a normative reference to Federal Law 10,257 / 2001, the City Statute, which established the principle of the Democratic Management of Cities, at which social participation, as enshrined in the Federal Constitution, becomes a necessary dimension planning and management of cities. Considering such regulatory frameworks we believe it is essential that the judiciary contemplate participation when faced with a land conflict as a way also to strengthen active citizenship. To demonstrate this hypothesis, an analysis of case Garden Skaf was made from one of the court decisions and it was also used the research technique of literature review through the works of jurists and social scientists.

**Key- words:** conflict management; popular participation; democratic city management.

## 1. INTRODUÇÃO

O espaço urbano sempre foi o palco de inúmeros conflitos sociais uma vez que existem inúmeros interesses em disputa no âmbito das cidades. Tais disputas são protagonizadas por diferentes sujeitos, coletivos ou individuais. Destacamos, dentre estes sujeitos, a sociedade em toda sua heterogeneidade, o Estado e o mercado, entendido aqui como síntese dos interesses essencialmente privados.

No presente trabalho, acreditamos que se faz necessário compreender o conflito não como um fenômeno a ser evitado ou sufocado, mas sim como uma importante dimensão do exercício ativo da cidadania fundamental para a ampliação do conceito da democracia – através da práxis – para além dos limites da representação.

Em relação aos direitos de propriedade e de posse, existem muitos conflitos em que o judiciário é chamado a atuar como um terceiro imparcial a fim de resolver a lide. Na administração de um conflito fundiário, porém, uma simples decisão que autoriza a reintegração de posse, por exemplo, poderá ter consequências sociais cuja dimensão não pode ser desconsiderada pelos

magistrados. Isto porque, não raramente, tais conflitos envolvem o direito à moradia de famílias que já vivem em situação de vulnerabilidade social por ocupar, frequentemente, áreas de riscos ou espaços abandonados pelo poder público, desprovidas de infraestrutura adequada e salubridade.

O conflito pode ser compreendido de formas diversas, figurando como uma mola propulsora essencial no intenso processo de mudanças sociais. Até o apagar das luzes do século XIX o conflito era percebido como um elemento próprio da dinâmica social. Apenas no início do século seguinte é que o sociólogo Georg Simmel passa a despender maior atenção no estudo do conceito.

As primeiras linhas sobre conflito foram abordadas em Marx (2004) e Durkheim (1893), cuja rigidez teórica não foi capaz de elucidar e definir completamente o conflito. Para estes autores o conflito era percebido como uma patologia social que, por sua vez, tende a extinguir-se dentro do processo de harmonização do próprio sistema social. Para Marx o fim da propriedade privada sobre os meios de produção em uma sociedade comunista representaria a harmonia existente nas sociedades tidas como primitivas, levando à extinção do conflito. De igual modo, Durkheim defendia que a divisão de funções sociais no âmbito trabalhista teriam condão de promover interdependência dos atores compreendidos na dinâmica social. Portanto, em ambas percepções o conflito é reduzido a uma classificação de papéis na sociedade. A partir desta distribuição o conflito se extinguiria.

Todavia, a sociologia relacional, concebida por Max Weber (1992) questiona tal perspectiva funcionalista na medida em que propõe uma concepção de individualismo metodológico, na qual é posta a intencionalidade dos atores envolvidos no conflito, a fim de especificar a categoria de forma mais consistente. Por esse prisma o conflito é visto como um processo social próprio de todas as sociedades, tendo em vista que são compostas de pluralidade de subjetividades únicas, o que coloca, a todo momento, interesses conflitantes em contato direto. O autor define o conflito como uma “relação social na mediada em que a atividade é orientada pela intenção de fazer triunfar sua própria vontade contra a resistência do ou dos parceiros”, e por isso, seria “impossível, de acordo com a experiência vivida até os dias de hoje, eliminar a luta da

realidade”. Tal leitura confere ao conflito caráter de normalidade, constante e infindável do conflito no contexto societário.

Do legado relacional weberiano, surge a teoria sociológica da conflitualidade de Georg Simmel (1983), cuja obra constitui referência nesse campo de estudo e é aqui adotada como paradigma. Simmel é o primeiro a atribuir ao conflito conotação positiva. Segundo o autor o conflito em si mesmo tem valores positivos e negativos. Nesta perspectiva impulsos geradores do conflito e suas consequências é que conferem ao conflito status inicial negativo. Simmel, entretanto, ressalva que “seus aspectos positivos e negativos estão integrados; podem ser separados conceitualmente, mas não empiricamente” (SIMMEL, 1983, p. 123).

Ora, Simmel elabora uma proposta de separação entre causa, consequências e o conflito em si mesmo, ao estabelecer parâmetros na delimitação das inter-relações entre os embates sociais e as próprias mudanças sociais. Ao traçar as formas como se processam as disputas pela legitimidade num dado campo, abre-se a possibilidade de abraçar o ponto de vista do conflito como elemento que põe as forças em movimento.

Neste contexto, pensando o papel positivo e transformador do conflito é que na elaboração deste trabalho entendemos o conflito, portanto, como uma dimensão fundamental do exercício ativo da cidadania. A referência constitucional a participação social pode ser encontrada já no parágrafo único do artigo primeiro.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

A partir da consagração do princípio da gestão democrática das cidades pelo Estatuto das Cidades, lei federal 10.257/2001, a cidadania conquista novo

status na gestão e no planejamento das cidades. Esse novo patamar precisa ser observado por todos os poderes a fim de garantir maior proximidade entre a população e os seus representantes. E em relação a administração de conflitos fundiários essa necessidade não pode ser negligenciada.

Diante da contextualização até agora apresentada, acreditamos que o poder judiciário, quando provocado, deve contemplar a participação popular na administração dos conflitos fundiários. Sobretudo, acreditamos que os juízes devem dar voz aos atores protagonistas do conflito dentro do processo a fim de melhor verificar a relação existente entre as partes, favorecendo-se assim, o exercício ativo da cidadania e a modificação das relações iniciais.

Para demonstrar essa abordagem, além da revisão bibliográfica, foi realizada a análise do caso “Jardim Skaf” no qual um juiz, em primeira instância, diante de uma ação de reintegração de posse, convocou uma audiência pública com os próprios moradores da ocupação para depois decidir sobre a viabilidade de uma liminar capaz de contemplar o autor da ação que almejava ter o terreno desocupado.

No primeiro capítulo, será analisada uma decisão prolatada no âmbito do caso Jardim Skaf, bem como sua repercussão para além do processo. No segundo capítulo, serão feitas algumas considerações acerca da relação entre conflito e exercício da cidadania ativa. No capítulo subsequente, pretendemos demonstrar a hipótese desse trabalho a partir da compreensão de que o poder judiciário também deve incorporar a participação social no momento em que é chamado a administrar um conflito fundiário. Por fim, com base em todo exposto, a partir da relação entre a medida tomada pelo juiz no âmbito do caso Jardim Skaf e os pressupostos de cidadania ativa, questionamos sobre a forma como os conflitos são administrados no âmbito do judiciário brasileiro, no sentido de propor uma reflexão mais abrangente sobre o tema, que transborda o caso específico objeto de análise.

Esse trabalho adota uma abordagem jurídico-sociológica, uma vez que procura entender o fenômeno jurídico num ambiente social mais amplo, não restrito apenas ao direito positivado. Será realizada a análise do caso Jardim Skaf por meio da decisão judicial já citada tomada no âmbito do processo n. 027544-28.1997.8.26.0564 TJ/SP, que possibilita a análise das categorias

teóricas “cidadania” e “conflito” cujo exame se dará por meio de revisão bibliográfica.

## 2. O CASO JARDIM SKAF

A área conhecida como Jardim Skaf localizada em São Bernardo do Campo, região metropolitana de São Paulo, contava com cerca de quinhentas famílias residentes há mais de 40 anos no local. Diante da situação de suposta irregularidade da posse, em 1997 foi ajuizada pela família Skaf uma ação de reintegração de posse<sup>4</sup>, buscando a desocupação da área e a retomada do terreno, alegando-se a titularidade da propriedade objeto da demanda.

Almejando uma melhor elucidação do conflito, o juiz Gersino do Padro, titular da sétima vara cível da comarca de São Bernardo do Campo, em 2007, utilizou-se do instituto da inspeção judicial previsto no art. 440 do Código de Processo Civil a fim de verificar a situação dos moradores da área ocupada.

Diante da inspeção *in loco*, o magistrado conseguiu verificar que as famílias que ali viviam se encontram em situação de extrema vulnerabilidade social. Conforme disposto em sua decisão,

(...) constatei que as centenas de moradores vivem em condições miseráveis e degradantes. O local, abandonado pelo Poder Público e desprovido de infraestrutura, tornou-se depósito de lixo e de animais domésticos, o esgoto corre a céu aberto, os fios de transmissão de energia elétrica ficam soltos e estão tão baixo que obrigam as pessoas a tocar neles para, abaixando-se, transitarem dentre das próprias moradias. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, SÉTIMA VARA CÍVEL, Autos nº. 027544-28.1997.8.26.0564 ,Juiz: Gersino de Prado, 2007)

Constatada a situação precária em que viviam centenas de pessoas naquela área, o juiz compreendeu a necessidade de sua decisão tomar por base não somente os critérios legais relacionados à titularidade do direito de propriedade da família Skaf. A questão se apresentava mais complexa uma vez que os efeitos da sua decisão, se tomada sem considerar tal realidade, poderiam agravar a situação de vulnerabilidade social das famílias que habitavam o local.

---

<sup>4</sup> Processo nº. 027544-28.1997.8.26.0564, disponível para consulta em <http://esaj.tjsp.jus.br/>

Sendo assim, de maneira pouco usual, o magistrado convocou, através de decisão interlocutória, uma audiência pública para ouvir os moradores da área ocupada cujo conflito originou o processo. Nessa mesma decisão, a reintegração de posse requerida pela parte autora foi suspensa.

Além das partes e seus advogados, uma Comissão de Moradores formada por cinco integrantes e a Central de Atendimento aos Moradores e Mutuários do Estado de São Paulo – CAMMESP, ficam convidados a participar do ato: Ministério Público do Estado de São Paulo, especialmente os Promotores de Justiça dos Direitos Constitucionais dos Cidadãos e do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, Secretaria de Habitação e Meio Ambiente (SHAMA) de São Bernardo do Campo, Secretaria Estadual de Habitação e Meio Ambiente e Ministério das Cidades, Câmara Municipal de São Bernardo do Campo, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, Câmara Federal e Senado Federal. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, SÉTIMA VARA CÍVEL, Autos nº. 027544-28.1997.8.26.0564, Juiz: Gersino de Prado, 2007)

A decisão considerou que uma possível reintegração de posse com a intervenção de policiais poderia acarretar uma tragédia envolvendo crianças, idosos e portadores de necessidades especiais. O juiz, além de relatar sua visita ao local da ocupação, momento no qual pode constatar a situação de pobreza dos ocupantes bem como o descaso do poder público para com essa realidade, afirmou que o caso envolvia não apenas questões jurídicas, mas também os direitos sociais constitucionalmente garantidos e interesses difusos que demandam a atenção de toda sociedade. Ao final, o magistrado apontou que a construção de uma solução coletiva para o caso seria a melhor opção.

Essa decisão de primeira instância foi muito comemorada por setores da sociedade que lutam para que a atuação do judiciário considere também os aspectos sociais envolvidos no processo.

A análise desse caso revela dois momentos de aproximação entre o judiciário e o jurisdicionado: o primeiro durante a inspeção judicial, quando o magistrado tem a oportunidade de conhecer a realidade do local, e, após, durante a audiência pública na qual os interessados na questão tiveram a oportunidade de debatê-la com as autoridades do judiciário. Ainda que não se tenha alcançado um acordo durante a audiência pública, podemos afirmar que a mesma teve consequências práticas. Afinal, a partir dela, foi determinada a realização de um levantamento sócio econômico cujo resultado influenciou nas



demais decisões judiciais, que passaram a buscar, a cada momento processual, uma solução da lide que contemplasse o direito à moradia da população atingida por aquela reintegração de posse.

Neste ínterim, objetivando que este passe a ser um procedimento obrigatório em casos análogos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2007, o deputado estadual Marcelo Freixo do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL-RJ) apresentou à Assembleia Legislativa Estado do Rio de Janeiro o projeto de Lei 1225/2007<sup>5</sup>. A proposta pretendia sustentar a efetividade social ao direito constitucional à moradia (artigo 6º, caput, CF) a partir da articulação da comunicação oficial às autoridades competentes sobre diligências relativas ao despejo coletivo em comunidades rurais e urbanas, o que ampliaria a relação dos mais diversos setores estatais em relação à demanda e aos atores envolvidos nos eventuais casos. Tal projeto usou como fundamento a decisão do juiz Gersino Donizete do Prado no caso Jardim Skaf, valendo-se da seguinte justificativa:

De longa data conhecemos os conflitos envolvendo populações empobrecidas em busca de acesso à terra para morar e/ou para cultivar. Em inúmeras ocasiões, tais conflitos são resolvidos mediante despejos forçados, os quais acarretam inúmeras mortes, lesões corporais e perdas patrimoniais, além de danos sociais de toda ordem. Em face disto, a ONU desenvolve, há algumas décadas, um programa de prevenção de despejos forçados, buscando consagrar a adoção de soluções para esses conflitos de maneira coerente com os princípios de Direitos Humanos e Sociais presentes na normativa interna e internacional. A superação da triste tradição de soluções violentas para conflitos de natureza social constitui clamor mais do que urgente e um dos requisitos para a plenitude do Estado de Democrático de Direito. Todos os poderes do Estado devem se interrogar sobre o papel que têm a cumprir nesse processo, que exige a reforma de diversas leis e de práticas autoritárias arraigadas nos órgãos administrativos e judiciais. (PROJETO DE LEI 1225, ALERJ, 2007)

O referido projeto de lei, embora rejeitado, sob fundamento de inconstitucionalidade formal<sup>6</sup> – o que impediu que a Câmara deliberasse sobre o

---

<sup>5</sup> Íntegra do projeto disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/3ea09d7430c2388a832573b7005b84ef?OpenDocument>

<sup>6</sup> A inconstitucionalidade foi alegada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Estadual sob o fundamento de que a proposta violaria o princípio da separação dos poderes, uma vez que essa seria matéria privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I CF. Integra

mérito da questão – comprova a relevância da temática aqui abordada e demonstra o quão fundamental revelou-se a decisão proferida no caso Jardim Skaf em que o poder judiciário, inicialmente objetivando a melhor solução de um conflito fundiário, buscou ouvir as principais pessoas a serem afetadas no caso de uma ordem de reintegração de posse com a intervenção policial democratizando e ampliando, em certa medida, o acesso à justiça para além do direito constitucional ao devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV).

### 3. O CONFLITO E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA ATIVA

O caso objeto de análise, aos nossos olhos, depara-se com duas importantes categorias teóricas, quais sejam, conflito e cidadania.

Primeiramente, destacamos que os conflitos são resultados da própria convivência humana e podem ser deflagrados por inúmeras razões, sobretudo advindos de interesses diversos. Para fins didáticos, o conflito pode ser fragmentado em três elementos principais: o indivíduo, ou seja, o ser humano que possui seus sentimentos, crenças e ideologias; a questão representada em interesses contrários; o processo, consubstanciado na forma através da qual o conflito é solucionado. O conflito é então uma forma relevante de interação humana, afinal:

Se toda interação entre os homens é uma sociação, o conflito – afinal, um das mais vívidas interações e que, além disso, não pode ser exercida por um indivíduo apenas – deve ser certamente considerada uma sociação. (...) O conflito está assim destinado a resolver dualismos divergentes de uma das partes conflitantes. (SIMMEL, 1983, p. 122).

Ora, a partir da necessidade de administração do conflito, todos estes elementos devem ser levados em consideração no sentido de que a solução seja a melhor possível a ser encontrada (SOUZA, 2009).

Nesse trabalho, adotamos a concepção de conflito que o percebe como parte constituinte de “dinâmicas, processos e sujeitos sociais que viabilizam e

operam o permanente aperfeiçoamento do sistema ou, mesmo, em algumas visões, sua superação – através de reformas ou revoluções.” (VAINER, 2007). Entendimento esse que não poderia ser diferente uma vez que a cidadania moderna é fruto do próprio conflito dialético entre dominantes e dominados em um movimento de transformação incessante. Desse modo, a própria cidadania democrática revela-se como a expressão de um conflito permanente (BALIBAR, 2010).

Essa concepção está na contramão de um ideal muito presente na atuação do poder judiciário que entende que os conflitos como uma anomalia social. Essa compreensão está ligada à ideia de que os conflitos devem ser prevenidos e, quando surgem, devem ser “mediados”.

Destacamos que o próprio juiz do caso analisado adota tal concepção. Em seus dizeres, durante a decisão que motivou esse trabalho

O objetivo primordial da Justiça há de ser a pacificação social e não a geração de conflitos entre classes sociais, cujo desfecho imprevisível pode provocar consequências não desejadas, que pode até caminhar para verdadeiras tragédias devastadoras no aspecto social. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, SÉTIMA VARA CÍVEL, Autos nº. 027544-28.1997.8.26.0564, Juiz: Gersino de Prado, 2007)

Esse trecho ratifica a afirmação acima de que a atuação do poder judiciário é, muitas vezes, calcada na busca de uma paz social onde os conflitos são, na medida do possível, inexistentes.

Em uma breve digressão, percebemos ainda que a perspectiva na qual os conflitos devem ser evitados também tem repercussão na gestão das cidades. No âmbito do planejamento urbano, essa concepção tem ganhado força a partir da globalização e da adoção de políticas neoliberais. Para alguns autores como Carlos Vainer (2002), é nesse momento que se iniciou uma competição mundial entre as metrópoles a partir da transformação e da mercantilização das cidades que passam a ser projetadas enquanto um produto a ser comercializado num mercado global. Em linhas gerais, para que a cidade possa ser atrativa para os investidores internacionais e para os turistas é necessária uma trégua nos conflitos internos. Nesse sentido, é alimentado por parte do poder público local um sentimento de união em torno de um projeto imaginário de cidade onde impera a paz e as disputas são inexistentes. Esse

sentimento na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, foi consagrado nos planos estratégicos adotados na gestão do ex-prefeito Cesar Maia desde o ano de 1993 (VAINER, 2002).

Diante da necessidade de construir uma cidade baseada no consenso, é adotado um novo modelo de planejamento fundamentado a partir de técnicas de gestão empresarial. Esse é o modelo de planejamento estratégico no qual a participação popular no planejamento e na gestão das cidades é abandonado em detrimento da participação, quase que exclusiva, de técnicos supostamente neutros.

Na construção do consenso em torno de uma proposta que nega completamente o espaço para a política, a percepção da crise e o desejo de sua superação através da competição com outras cidades pela atração de investimentos tornaram-se ingredientes fundamentais. Em momentos de disputa com o exterior, não existe espaço para as disputas internas. (OLIVEIRA, 2012, p. 217)

Embora a atuação do poder público seja, essencialmente, voltada para a prevenção e para a mediação, acreditamos que a manifestação de conflitos pode ser compreendida ainda como uma dimensão fundamental do exercício da cidadania ativa. Essa dimensão da cidadania, diferente da cidadania passiva típica da representatividade, compreende o homem como um ser social e político e indica a maximização da capacidade de ação política dos cidadãos, revelando a busca pela emancipação coletiva (BALIBAR, 2010). Não haveria, portanto, a separação entre homem e cidadão, sendo a vida política um fim e não apenas meio de manutenção da vida em sociedade. Assim, o exercício da cidadania ativa possui em si um caráter conflitivo que não requer uma “solução estatal”, pelo contrário, contém a capacidade de construção da sua própria dinâmica, uma vez que representa um processo de luta contínuo.

O exercício da cidadania é ainda elemento fundamental para a efetivação dos direitos. Os direitos, mesmo quando positivados, não se realizam sozinho. A concretização de direito numa dimensão coletiva só será alcançada “por meio de processos de luta, conquista, reconhecimento e efetivação” (FALBO, 2013, p. 115). O exercício ativo da cidadania é, portanto, indispensável para a materialização dos direitos para além da esfera jurídica. Os conflitos se apresentam como uma dimensão da luta pelo reconhecimento de direitos que se

concretizam, numa dimensão coletiva, necessariamente através da disputa. O conflito, revelado na própria forma de insurreição, representa a própria conquista da democracia (BARLIBAR, 2010). O exercício da direito a moradia, entendido no contexto mais amplo do direito à cidade, não pode então, dar-se de outra forma que não seja o âmbito do conflito e da luta.

Dessa forma, a manifestação do conflito fundiário relaciona-se com a face conflitiva da cidadania e seu desenrolar permite vislumbrar o tipo de cidadão que se tem em determinado contexto. A análise da atuação do poder judiciário no âmbito do caso Jardim Skaf revelou momentos em que os atores do conflito puderam contribuir decisivamente para a construção da sua narrativa, revelando, portanto, que o judiciário pode ser também um palco de luta pelo exercício de direitos, em vez de simples instrumento de manutenção do *status quo*. Por outro lado, cumpre reconhecer que:

A desigualdade da proteção dos interesses sociais dos diferentes grupos sociais está cristalizada no próprio substantivo, pelo que a democratização da administração da justiça, mesmo se plenamente realizada, não conseguirá mais do que igualizar os mecanismos de reprodução da desigualdade (SANTOS, 1995, p. 177).

#### **4. A ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES**

De acordo com a resolução nº 87/2009 do Conselho das Cidades que recomenda ao Ministério das Cidades a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, o conflito fundiário pode ser definido como:

(...) 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. (RESOLUÇÃO CONCIDADES nº. 87/2009, art. 3, I)

É comum o entendimento de que, quando um conflito é institucionalizado, o magistrado responsável pela lide irá “resolvê-lo” a partir de uma suposta neutralidade analisando o caso de acordo com a legislação positivada.

Nos processos sobre questões fundiárias, corriqueiramente, as decisões que acatam o pedido de reintegração de posse em casos análogos ao apresentado neste trabalho, muitas vezes são indiferentes à situação dos sujeitos envolvidos e acarretam, quando não agravam, violações ao direito constitucional à moradia. Isso revela que a neutralidade e o olhar exclusivo do magistrado para o direito positivado pode levar a decisões cujas as consequências sociais são inconciliáveis com diversas garantias sociais previstas, inclusive, na constituição.

Portanto, a suposta neutralidade do judiciário deve ser questionada. Nesse sentido é feita a análise segundo a qual os juízes brasileiros, de modo geral, são cientes das diferentes sociais existente no país, reservando tratamento diferenciado a determinados conflitos coletivos e indivíduos.

(...) a antropologia política da administração de conflitos tem constatado que as instituições estatais, ao menos na experiência brasileira, não são cegas como deveria ser a Themis, deusa da justiça, mas, ao contrário, enxergam muito bem as clivagens sociais, raciais, de gênero, culturais e religiosas e reservam tratamento diferenciado para tipos de conflitos e para indivíduos conforme a posição que ocupam numa hierarquia de valores, pessoas, coisas e lugares. Sendo assim, um conceito de campo estatal permite ver muito além os conflitos e as disputas entre sistemas teórico-práticos concorrentes. (SINHORETO, 2010, p.112)

Jaqueline Sinhoreto (2010) destaca ainda que outros atores políticos podem ser protagonistas na administração de conflitos sociais que não se restringem ao âmbito institucional da mediação, mas que também se concretiza quando esses novos sujeitos marcam presença no debate público e em demais situações da vida cotidiana.

A política no interior do campo estatal de administração de conflitos pode ainda se fazer por atores coletivos, como movimentos feminista, ambientalista, de consumidores, movimento negro, que por meio de suas lutas logram alterar legislações, obtêm a criação de serviços especializados e a de ritos judiciais específicos. E, logo em seguida, precisam se lançar nas microdisputas do cotidiano para fazer valerem na prática, em cada turno de cada posto de trabalho, as conquistas formais obtidas em nível global, para que disputem espaço com as soluções informais que podem ou não incorporar tais conquistas. (SINHORETO, 2010, p. 113)

Essa análise nos permite a seguinte reflexão: a inclusão de novos atores políticos na administração judicial de conflitos é fundamental para que as

decisões do judiciário sejam mais legítimas e para que o devido processo legal tenha uma dimensão democrática. Essa democratização da administração da justiça demanda, entre diversas questões:

(...) o maior envolvimento e participação dos cidadãos, individualmente ou em grupos organizados, na administração da justiça; a simplificação dos atos processuais e o incentivo à conciliação das partes; o aumento dos poderes do juiz; a ampliação dos conceitos de legitimidade das partes e do interesse em agir (SANTOS, 1995, p. 177).

No caso dos conflitos fundiários, a necessidade de se incluir a participação popular na administração de conflitos é reforçada pela consagração do princípio da gestão democrática das cidades pela lei federal 10.257/2001. No artigo segundo, inciso II do Estatuto da Cidade é previsto que a gestão das cidades deve ser exercida “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Ainda é recorrente que os conflitos fundiários no Brasil sejam administrados pelo judiciário embora conheçamos inúmeros desfechos trágicos envolvendo questões fundiárias. A institucionalização desses conflitos, contudo, não garante que muitos direitos não sejam violados, em especial de famílias em situação de vulnerabilidade social que, diante de uma decisão que concede a reintegração de posse, ficam sem alternativa de moradia.

É preciso considerar que o Brasil ainda carece de políticas públicas voltadas para garantir o direito à moradia da parcela mais pobre da população bem como de políticas de regularização fundiária capazes de garantir a titularidade àqueles que exercem o direito de propriedade há muitos anos mesmo sem nenhum documento que comprove tal situação. Dessa forma, o conflito fundiário representa, frequentemente, uma reprodução da lógica de exploração característica ao capitalismo: o conflito entre os privilegiados, detentores do título de propriedade legalizado e os excluídos, que lutam pelo direito à posse daquela terra, em geral, sua única possibilidade de moradia. Essa realidade não pode ser desconsiderada pelos magistrados durante uma decisão judicial que afetará o direito à moradia de inúmeras famílias.

Para que as decisões do judiciário em ações originadas por um conflito fundiário tenham mais legitimidade, faz-se necessária “a incorporação de outros atores e de outras narrativas a este processo” através da:

(...) criação de espaços de mediação de conflitos fundiários que fuja imediatamente da lógica de despejos expressos para viabilizar a construção de alternativas aos despejos e simples e o respeito aos direitos humanos” (MULLER, 2014, p. 181).

Nesse sentido, Cristiano Muller (2014) sugere que:

O núcleo das diretrizes para a mediação de conflitos fundiários urbanos está formado pela participação das pessoas afetadas pelo conflito durante a mediação; a solução pacífica, a articulação entre os atores; criação de espaços de mediação, e o respeito às normas internacionais de direitos humanos. Essa medida ultrapassa uma visão legalista e textual dos direitos humanos e passa a trabalhar numa ótica de construção de uma nova realidade e de reais alternativas para a solução do conflito que não seja o despejo puro e simples. (MULLER, 2014, p. 182).

## **5. O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS**

Propagou-se no imaginário popular a necessidade de que conflitos sejam solucionados, única e exclusivamente, a partir de um processo judicial. Todavia, o processo por via judicial representa tão somente um dos meios disponíveis para tal. Ora, no caso concreto objeto de análise observa-se uma questão na qual os direitos que são objetos de demanda são de natureza disponível<sup>7</sup>, dada natureza patrimonial, que poderiam, portanto, ser administrados sem a intervenção do Estado, pela mão do Poder Judiciário.

Dentre as razões pela qual o caso brasileiro reproduz uma resistência aos meios alternativos, podemos destacar a tradição do processo no Brasil, uma vez que o próprio texto da Constituição Federal traz em seu artigo 5º, inciso LIV a inafastabilidade do Judiciário, uma vez que ninguém pode ser condenado, tampouco ter seus bens ameaçados, sem que a questão seja levada ao conhecimento da justiça e por ela julgada em instância definitiva. Neste sentido, o devido processo legal não é compreendido dentro do sistema de justiça

---

<sup>7</sup>A análise do caso ainda permite verificar que essa percepção de direito disponível não é fechada, uma vez que há no núcleo de demandas envolvendo conflitos fundiários o direito constitucional à moradia, que seria um direito indisponível, relacionado à dignidade da pessoa humana. Entretanto, a afirmação faz referência à conflitos de natureza patrimonial como um todo, sem adentrar este ponto específico.



brasileiro como uma garantia do jurisdicionado, mas como uma série de procedimentos de ordem judicial que visam assegurar direitos.

Por outro lado, em sistemas cujo devido processo legal é percebido como um direito fundamental do cidadão, na medida em que se coloca como uma oportunidade de optar por administrar ou não conflitos através dos tribunais (FERREIRA, 2004), há uma possibilidade de o indivíduo eleger uma via baseada na mediação e na conciliação, desde que tais procedimentos alternativos sejam reconhecidos e aceitos pela ordem jurídica pré-constituída. Neste contexto, recorrer à justiça representa somente uma avaliação mais segura do conflito e não a única via disponível para tal.

Inobstante tal possibilidade, o conflito no âmbito do caso concreto foi levado à análise do judiciário. Ou seja, optou-se pela instauração do devido processo legal por parte dos envolvidos. Neste sentido, há por parte do juiz responsável pelo caso uma preocupação em acolher, dentro do judiciário, os atores envolvidos no processo a fim de melhor elucidar o caso, bem como tomar conhecimento das condições reais os moradores e não apenas a narrativa que consta nos autos.

Certamente, no que tange aos conflitos de natureza fundiária, a preocupação adotada revelou-se um diferencial em relação a outros casos sobre a mesma temática, na medida em que há uma preocupação acerca dos elementos não menos periféricos, sobretudo no que se relaciona à condição social dos envolvidos no litígio. Todavia, algumas reflexões podem ser extraídas da presente análise, sobretudo se considerarmos que o procedimento adotado pelo magistrado paulista deveria ser uma regra no âmbito processual ao se tratar de conflitos fundiários.

Embora seja pertinente dar voz aos envolvidos na demanda no âmbito do judiciário, questionamos até que ponto tal proposta, de fato, concretiza os pressupostos de cidadania e participação ativa popular. Isto porque, embora os envolvidos no caso tenham sido ouvidos e suas condições sociais levadas a conhecimento público, tal situação figurou no âmbito do referido processo tão somente como mais uma prova, no sentido de auxiliar na formação do livre

convencimento motivado do juiz condutor do caso. Isto se revela contraditório se levarmos em consideração que, embora a medida represente um avanço significativo na maneira de pensar sobre casos envolvendo conflitos fundiários, não há uma alteração substancial na forma de julgá-los.

Isto porque a maneira mais coerente de emancipação a partir da participação ativa seria o Estado, representado pelo juiz, atuar como um intermediador na administração do conflito, promovendo a mediação e não, tal como aconteceu no caso concreto, a figura central que teve na sua atuação a incumbência de “resolver” o conflito. Ora, não se buscou no caso concreto a solução de consensos, mas uma imposição de Sentença, sem que houvesse, de fato uma participação efetiva construção de consenso por parte dos envolvidos na do conflito.

Este não é um caso isolado no âmbito do processo brasileiro. A mediação, embora prevista nos dispositivos procedimentais nos mais diversos setores do ordenamento jurídico não chega a ser intentada de fato. Se observarmos mais atentamente os casos da Justiça do Trabalho e, mais recentemente, dos Juizados Especiais Cíveis, a partir da análise de dados de estudos empíricos sobre o tema (AMORIM, 2008; BAPTISTA, 2008), chegaremos à conclusão de que os responsáveis legalmente pela promoção da mediação dos conflitos não o fazem de fato, encarando tal determinação legal como uma mera fase do processo, uma vez que a obrigatoriedade é encarada tão somente como uma mera condição de natureza procedimental.

## **6. CONCLUSÃO**

A argumentação desenvolvida ao longo do presente trabalho pretendeu demonstrar que a participação popular deve ser incentivada pelo judiciário no momento de administrar um conflito fundiário, não apenas levando os agentes envolvidos na demanda para o judiciário, mas, principalmente, favorecendo um ambiente no qual haja a construção de uma solução coletiva, de modo que o juiz não atue como um provedor, solucionando a demanda, mas possibilitando que

as partes participem de forma ativa da construção da decisão, valendo-se, efetivamente da administração do conflito.

Para tanto, foi analisado a decisão de primeira instância do caso “Jardim Skaf”, no qual a forma de tratamento do litígio, com a realização de inspeção judicial e audiência pública resultou em uma decisão paradigmática na qual o poder judiciário buscou ouvir os principais interessados na resolução do conflito fundiário antes de decretar a reintegração de posse. Ficou evidente nesse caso, portanto, janelas de participação popular e exercício da cidadania. Embora não seja ainda o ideal em termos de emancipação, este certamente figurou como um caso emblemático, devendo ser lido como um passo inicial na luta por administração de conflitos fundiários, sem desconsiderar, todavia, a reprodução de paradigmas próprios das práticas dos tribunais brasileiros.

Tal conflito de natureza fundiária foi analisado a partir da perspectiva mais ampla que procura relacionar o conflito como constituinte da própria cidadania. Dessa forma, rechaçou-se a perspectiva segunda a qual o conflito representa uma anomalia a ser prevenida pelo poder público. Assim, a cidadania social revela-se na participação ativa do cidadão enquanto protagonista da sua própria emancipação, que não se contenta a existir com um receptáculo passivo de direitos que se confundem com concessões paternalistas, mas sim como ator que conquista seus direitos a partir e lutas que movimentam a própria democracia.

A análise aqui empreendida revelou então que a postura tradicional do judiciário não é capaz de lidar adequadamente com os conflitos fundiários, que envolvem questões extremamente sensíveis para os autores envolvidos. Dessa forma, para contemplar tais atores é preciso permitir sua participação efetiva no âmbito do processo judicial, permitindo que eles possam influir na construção da narrativa da sua história, possibilitando, inclusive soluções que fujam da ótica simplificadora do despejo, sobretudo, construídas pelos envolvidos na demanda.

Por fim, foi evidenciada a relação entre a consagração do princípio da gestão democrática das cidades e a administração de conflito fundiários defendendo que, a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, faz-se ainda

mais necessária a participação popular na administração desses conflitos pelo judiciário, usando como parâmetro o que ocorreu no caso Jardim Skaf, ora analisado, mas, de igual modo, extrapolando as tradições que imperam no imaginário dos tribunais, expandindo-se ainda mais a participação popular na busca por soluções adequadas a questões análogas.

## REFERÊNCIAS:

AMORIM, Maria Estela de. *Juizados Especiais em uma perspectiva comparada*. Ciências Sociais, vol.14-2. Rio de Janeiro: Editora UGF. 2008, p. 175-188.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. *Os rituais judiciais e o princípio da oralidade*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2008.

BALIBAR, Étienne. *Ciudadanía*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora, 2013.

DURKHEIM, Émile. *O suicídio - estudo de sociologia*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FALBO, Ricardo Nery. *Vivências e percepções jurídico-sociais das ocupações urbanas na cidade do Rio de Janeiro*. In: *Direito e Experiências Jurídicas: Sociologia Jurídica Vol. 1*, Rio de Janeiro, 2013, p.108-133.

FERREIRA, Marco Aurélio Gonçalves. *O devido processo legal: um estudo comparado*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)

BRASIL, LEI 10.257/2001. *Estatuto da Cidade*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)> Acesso em:  
29/01/2015

MARX, Karl. *Manuscritos Econômico-filosóficos*. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

MÜLLER, Cristiano. *Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 161-182.

OLIVEIRA, Nelma Gusmão. *O poder dos jogos e os jogos do poder : os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo*. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2012.

SINHORETTO, Jacqueline (2010). *Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça*. Anuário Antropológico 2009-2, Brasília, p. 109-123, dezembro. Disponível em: <[http://www.dan.unb.br/images/pdf/anuario\\_antropologico/Separatas%202009\\_II%20Dez%202010/Campo%20estatal.pdf](http://www.dan.unb.br/images/pdf/anuario_antropologico/Separatas%202009_II%20Dez%202010/Campo%20estatal.pdf)> Acesso em: 10/01/2015

RESOLUÇÃO Nº 87/2009 DO CONSELHO DAS CIDADES. Disponível em <[http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/87\\_Resolucao\\_Conflitos\\_versao\\_final\\_ConCidadesNacional.pdf](http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/87_Resolucao_Conflitos_versao_final_ConCidadesNacional.pdf)> Acesso em: 28/01/2015

RIO DE JANEIRO, *Projeto de lei nº 1225*. ALERJ. Disponível em <<http://alerjn1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/e81a407434ffe98f83257258006f4390/3ea09d7430c2388a832573b7005b84ef?OpenDocument&ExpandSection=-1>> Acesso em 27/01/2015

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 4. ed, 1997, 348p.

SIMMEL, G. A natureza sociológica do conflito. In: MORAES FILHO, E. (Org.). *Georg Simmel: sociologia*. São Paulo: Ática, 1983. p. 122-134.

SOUZA, Fábio Araujo de Holanda. *As formas alternativas de resolução de conflitos e a mediação familiar*. Conteúdo jurídico, 17 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/divorcio-artigos/as-formas-alternativas-de-resolucao-de-conflitose-a-mediacao-familiar-976048.html>> Acesso em: 10/08/2015

VAINER, Carlos. *Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In: *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes. 2002

\_\_\_\_\_. *Palestra do Prof. Titular Carlos Vainer no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*. 6 a 8 de agosto de 2007.

Disponível

em:

<http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/TextoVainer.pdf> Acesso

em 27.01.2015