

# A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA: EXPERIÊNCIAS A PARTIR DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO RIO GRANDE DO NORTE<sup>1</sup>

## MEDIATION AS AN INSTRUMENT FOR GUARANTEEING THE RIGHT TO HOUSING: EXPERIENCES FROM LAND CONFLICTS IN RIO GRANDE DO NORTE

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha<sup>2</sup>  
<http://orcid.org/0000-0001-6461-9441>

Raquel Maria da Costa Silveira<sup>3</sup>  
<http://orcid.org/0000-0003-4560-1451>

Ana Mônica Medeiros Ferreira<sup>4</sup>  
<http://orcid.org/0000-0001-8545-7955>

Gisele Maria da Silva Araújo Leite<sup>5</sup>  
<http://orcid.org/0000-0002-2202-9168>

Allyne Dayse Macedo de Moura<sup>6</sup>  
<http://orcid.org/0000-0001-5924-5086>

## RESUMO

O artigo discute a mediação como meio adequado para a solução de conflitos fundiários, demonstrando a ampliação de estratégias a partir de uma perspectiva dialógica de interação entre atores públicos e privados. Os resultados apresentados estão referenciados em projetos de pesquisa e de extensão que envolvem, além da Universidade, atores do Sistema de Justiça. Foram apresentados dados relativos a dois estudos de caso, sendo um “conflito

<sup>1</sup> Agradecemos o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa (PROPESQ/UFRN) e da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PROEX/ UFRN).

<sup>2</sup> Doutora em Arquitetura e Urbanismo. Professora titular da UFRN e Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles. E-mail: dulcebentes@uol.com.br

<sup>3</sup> Doutora em Ciências Sociais. Professora do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles. E-mail: raquelmcsilveira@hotmail.com

<sup>4</sup> Doutora em Ciências Sociais. Professora da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte e Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles. E-mail: anamonicamf@gmail.com

<sup>5</sup> Juíza Federal. Tribunal Regional da 5ª região – Justiça Federal do RN. E-mail: gisele@jfrn.jus.br

<sup>6</sup> Ministério Público Federal. Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) e Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAS/UFRN). E-mail: allynemacedo2@gmail.com

socioambiental em comunidade litorânea” e um “conflito fundiário em comunidade rural”. Os dados advêm de visitas técnicas, levantamentos de dados e oficinas realizadas nos territórios envolvidos nos conflitos em questão. Como conclusão, destacam-se desdobramentos das estratégias de mediação adotadas nos dois casos específicos, observando-se limites e potencialidades geradas na busca pelo aprofundamento da garantia de direitos em processos de conflitos fundiários judicializados.

**Palavras-chave:** Conflitos fundiários; Mediação; Sistema de Justiça; Extensão Universitária; CEJUSC.

## ABSTRACT

The article discusses mediation as an appropriate means for resolving land conflicts, demonstrating the expansion of strategies from a dialogic perspective of interaction between public and private actors. The results presented are referenced in research and extension projects that involve, in addition to the University, actors of the Justice System. Data related to two case studies were presented, one “socio-environmental conflict in a coastal community” and one “land conflict in a rural community”. The data comes from technical visits, data surveys and workshops held in the territories involved in the conflicts in question. In conclusion, the consequences of the mediation strategies adopted in two specific cases stand out, observing the limits and potentialities generated in the search for a deeper guarantee of rights in judicialized land conflicts.

**Keywords:** Land conflicts; Mediation; Justice System; University Extension; CEJUSC.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo visa refletir sobre a mediação enquanto estratégia para a solução de processos judicializados envolvendo conflitos fundiários, no âmbito da Justiça Federal, seção judiciária do Rio Grande do Norte (JFRN). Na perspectiva da garantia de direitos, os resultados apresentados estão referenciados no Projeto de pesquisa “Panorama dos Conflitos Fundiários no Rio Grande do Norte no contexto da Covid-19: Contribuição ao Sistema de Defesa do Direito à Moradia Adequada” e do Projeto de Extensão “Construindo Soluções Colaborativas para questões públicas judicializadas” (Projeto CSC). Este último (Projeto CSC) se configura como uma parceria entre a JFRN e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), por meio da participação do bacharelado em Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN).

Nesse contexto, delimitam-se dois estudos de caso que, por se encontrarem ainda em curso no processo de mediação, serão tratados como “conflito socioambiental em comunidade litorânea” e “conflito fundiário em comunidade rural”. Trata-se, portanto, de uma reflexão pautada na realidade que emanou das visitas técnicas, levantamentos de dados e oficinas realizadas nos territórios envolvidos nos conflitos em questão.

Inicialmente, discute-se a mediação como estratégia negociada de solução de conflitos. Em seguida, apresenta-se o Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania (Cejusc/JFRN) e a relação com o projeto de extensão citado. Por fim, são apresentados dados e informações sobre as experiências enfocadas.

Como conclusão, destacam-se desdobramentos das estratégias de mediação adotadas nos dois casos específicos, observando-se limites e potencialidades geradas na busca pelo aprofundamento da garantia de direitos em processos de conflitos fundiários judicializados.

## A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NO BRASIL E A NEGOCIAÇÃO EM DEMANDAS COMPLEXAS

O acesso à justiça se configura como um dos mais importantes direitos fundamentais do cidadão no ordenamento jurídico brasileiro. O princípio da inafastabilidade da jurisdição constitui-se como um elemento fundamental e direito indispensável de cada indivíduo, conforme conceitua a Constituição Federal em seu art 5º, inc XXXV:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito (Brasil, 1988).

A partir de uma retomada da evolução histórica, é possível recordar que, a princípio, as pessoas utilizavam a autotutela como meio para a resolução de conflitos. Conforme Wambier (2007, p. 37), “aqueles que vissem envolvidos em qualquer tipo de conflito de interesses deveriam resolvê-lo entre si e de modo de que fosse possível, prevalecendo, na maioria das vezes, a força física em detrimento da razão jurídica”.

Com o surgimento de novas teorias, um terceiro imparcial passou a atuar para que fosse escolhido com o objetivo de solucionar os conflitos. Foi somente no século XVII que surgiu a teoria da repartição dos três poderes, difundida por Montesquieu (Executivo, Legislativo e Judiciário), através de sua obra “Espírito das Leis”, e que deu início a um direito a ser aplicado pelo Estado, o qual passou a ser o detentor do monopólio da jurisdição.

Quando surgem lides na sociedade, o Estado é o principal responsável na busca da segurança jurídica, devendo analisar em tempo razoável os fatos que são expostos nos

casos concretos. Nas palavras de Didier Júnior (2010, p. 83): jurisdição pode ser compreendida como a função de um “terceiro imparcial de realizar o Direito de modo imperativo e criativo, reconhecendo/efetivando/protegendo situações jurídicas concretamente deduzidas, em decisão insuscetível de controle externo”.

Nesse sentido, a criação de mecanismos de acesso ao Estado e de meios para a busca da justiça tornou-se também meio de satisfação da dignidade da pessoa humana no enfrentamento dos conflitos. “Ampliando o entendimento, podemos chegar à conclusão que a dignidade da pessoa humana serve como fundamento da ordem política, da paz e da justiça no mundo, devendo atuar como freio frente ao exercício abusivo dos direitos” (Silva, 2009, p.153). Nesse sentido, de acordo com Fux (2004, p. 41):

O Estado, como garantidor da paz social, avocou para si a solução monopolizada dos conflitos intersubjetivos pela transgressão à ordem jurídica, limitando o âmbito da autotutela. Em consequência, dotou um de seus Poderes, o Judiciário, da atribuição de solucionar os referidos conflitos mediante a aplicação do direito objetivo, abstratamente concebido, ao caso concreto.

Diante disso, o acesso à justiça passou a configurar o rol de direitos humanos elencados na Convenção Americana de Direitos Humanos (Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969). Por meio dessa previsão, o Poder Judiciário é o ator responsável pela solução de seus conflitos, devendo ser igualmente acessível a todos que busquem a satisfação de direitos a partir de efeitos que sejam justos individual ou coletivamente.

Cappelletti e Garth (1988) afirmam que o acesso à justiça se configura como o mais básico dos direitos, sem o qual a ampliação e atribuição de outros direitos não possuem sentido, já que o acesso ao rol de direitos garantidos (quando não satisfeitos pela via das políticas públicas, por exemplo) deve ser efetivado pela via do acesso à justiça.

Nos últimos anos, porém, observa-se que os números de processos judiciais passaram a ser alarmantes. A judicialização crescente vem sobrecarregando, de forma ampla, todas as instituições necessárias à adequada prestação jurisdicional. A judicialização, por sua vez, deve-se, em primeiro lugar, ao processo de redemocratização do Brasil, principalmente, com a promulgação da Carta Política de 1988 e a ampliação dos direitos assegurados. Além disso, coloca-se como motivadora a crescente conscientização do povo brasileiro em relação aos seus direitos (Barroso, 2018), intensificando a busca pela satisfação via Judiciário. Os fatos acima elencados, contribuíram, portanto, com o acréscimo de demandas judiciais. Deve-se observar, ainda, fatores que se ampliam para além do Poder Judiciário, alcançando a atuação de outras instituições do Sistema de Justiça. Nesse sentido, a expansão institucional do Ministério Público e o alargamento de suas funções, além da presença e do fortalecimento da Defensoria Pública no Brasil podem ser considerados como fatores de promoção do acesso à justiça.

Nesse contexto de pensar numa adequada resolução de conflitos diante de um número elevado de processos e conflitos cada vez mais complexos, foi que surgiu a necessidade

de refletir acerca da solução adequada de conflitos existentes, a partir de formas que facilitem a comunicação entre os litigantes garantindo liberdade nas discussões de suas desavenças. Dessa forma, os Meios Alternativos de Resolução de Conflitos consistem em técnicas de negociação que surgiram como ferramentas voltadas a conduzir as próprias partes a atuarem de maneira proativa na solução de seus conflitos (Gaulia; Pacheco, 2019), buscando não somente desafogar o Judiciário, mas, principalmente, garantir uma forma de resolução para além da decisão judicial. A mediação e a conciliação, por exemplo, se constituem como meios a partir dos quais a solução do conflito advém do diálogo entre as partes.

Aqui, prefere-se a utilização do termo meios adequados de solução de conflitos, ao invés de alternativos, a fim de evitar a falsa noção de hierarquia. Nesse contexto, passa a existir um caminho em que as partes envolvidas no conflito deixam de obter a resolução ditada por um terceiro e passam a atuar na sua composição com ajuda de atores com treinamento específico para auxiliar os interessados a obterem uma solução dialogada. O debate em torno das soluções adequadas se dá, ainda, como de prevenção de novos conflitos, tendo em vista que, quando pactuam, as partes tendem a cumprir voluntariamente o acordado, ocasionando também a prevenção de novos acontecimentos. Como assevera Didier Junior (2010), a autocomposição:

É a forma de solução de conflitos pelo consentimento espontâneo de um dos contentadores em sacrificar o interesse próprio, no todo ou em parte, em favor do interesse alheio. É a solução altruísta do litígio. Considerada, atualmente, como legítimo meio alternativo da pacificação social. Avança-se no sentido de acabar com o dogma da exclusividade estatal para solução dos conflitos de interesse.

Neste contexto, explica Marinoni (2006) que certos direitos fundamentais adquirem maior consistência quando os próprios cidadãos participam nas estruturas de decisão.

A fim de incentivar o uso das diferentes formas de tratamento dos conflitos, em 29 de novembro de 2010 o CNJ publicou a Resolução nº 125, a qual estimula a adoção de medidas de resolução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário. Naquele contexto, a mediação e a conciliação tornaram-se, oficialmente, métodos apropriados e adequados a serem utilizados pelos atores do Poder Judiciário.

Em âmbito local, cabe às instituições do judiciário estabelecerem políticas públicas de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade. Nesse sentido, os artigos 7º, 8º e 12 da Resolução CNJ nº 125/2010 enfatizam a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos; Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs); e dão diretrizes para o investimento na capacitação de mediadores e conciliadores.

Em nova evolução normativa, complementando este pensamento da necessidade de surgimento de outros meios adequados de solução de conflitos, o Código de Processo Civil de 2015 trouxe os termos mediação e conciliação com bastante ênfase, visto que se

encontram no capítulo III, seção V, específicos e determinados. Desse modo, é notório no meio jurídico brasileiro que os meios de resolução consensual de conflitos ganham cada vez mais espaço, principalmente após a Resolução CNJ nº 125/2010, que implementou a Política Pública Nacional de Resolução de Conflitos através da utilização de meios consensuais, e do Novo Código de Processo Civil de 2015, que colocou o tema em destaque.

Nessa perspectiva, a aplicação dos métodos autocompositivos, como a mediação, é uma opção que está à disposição dos diversos atores sociais envolvidos em conflitos, devendo trazer contribuições para a desobstrução do Judiciário, mas, principalmente, promover a pacificação social e reduzir os impactos reflexos de decisões judiciais na gestão das políticas públicas.

É nesse contexto que as reflexões propostas na pesquisa “Panorama dos Conflitos Fundiários no Rio Grande do Norte no contexto da Covid-19: Contribuição ao Sistema de Defesa do Direito à Moradia Adequada” e no Projeto de Extensão “Construindo Soluções Colaborativas para questões públicas judicializadas” (Projeto CSC) se inserem: trazendo o Judiciário, pela via da mediação, como mecanismo em prol do acesso à Justiça, a partir da ampliação do rol de atores e do diálogo voltado à solução de conflitos.

Para fins deste estudo, são enfocados os conflitos que envolvem o acesso à terra, seja rural ou urbana, bem como a moradia, os quais constituem direitos fundamentais consagrados pela Constituição de 1988. Considera-se que a ausência de uma política de regularização fundiária plena no Brasil, que esteja baseada na efetiva função social da propriedade, gera e amplia os conflitos fundiários historicamente existentes.

Tais conflitos decorrem de situações e contextos que envolvem atores sociais heterogêneos e conflitantes entre si, existindo entre eles uma tensão que se revela em decorrência do embate entre interesses coletivos e individuais, públicos e privados, podendo ser evidenciados a partir de formas múltiplas. Trata-se, portanto, não apenas de relações binárias, mas sim, de relações complexas e dialéticas (Ferreira; Bezerra Júnior, 2021), que tem como centro da disputa a terra, sua posse e/ou propriedade, que podem estar em conflito com outros direitos.

Para Duarte *et al* (2021), o conflito fundiário consiste em uma categoria ampla da qual advém o conflito socioambiental. Este, por sua vez, corresponde ao confronto de interesses distintos, entre múltiplos atores sociais, e que tem como objeto de disputa os recursos naturais. Tais conflitos, por vezes, envolvem a percepção sobre os usos e a gestão dos recursos naturais referidos. Nesse sentido, a categoria conflito socioambiental se torna necessária para uma discussão mais ampla sobre justiça socioambiental, demonstrando a relação íntima e necessária entre a função social da propriedade e o ambiente.

Nesse sentido, em casos que envolvem conflitos fundiários e socioambientais, a análise jurídica do fenômeno estudado e a busca pela adequada resolução de conflitos somente é possível com a observação das espacialidades e territorialidades das relações sociais em sua natureza histórica e social. Deve-se considerar a necessidade de uma análise que abranja as transformações e relações no espaço, pensando o Direito não apenas a partir das limitações de uso sobre o direito de propriedade ou apenas pela efetivação do direito à moradia, mas em uma dimensão coletiva ampla (Ferreira, 2020).

Diante desse vasto contexto, observa-se que assuntos como políticas públicas, acesso à justiça e a formação acadêmica e profissional para a autocomposição de conflitos passam a ser basilares para a concretização de direitos pela via do Judiciário. É preciso suplantar dar espaço ao diálogo social e à democratização da solução de conflitos (Bezerra Júnior, 2019).

Diante disso, a implementação e o devido acompanhamento de políticas de consensualização de conflitos que viabilizem uma maior inserção dos meios consensuais de solução de conflitos no meio acadêmico, profissional e social são fundamentais. Como destaca Watanabe (2011, p. 5):

Os meios alternativos de resolução de controvérsias devem ser estudados e organizados não como solução para crise de morosidade da justiça, como uma forma de reduzir a quantidade de processos acumulados no Judiciário, e sim como um método para se dar tratamento mais adequado aos conflitos de interesses que ocorram na sociedade.

Nesse ponto, o trabalho desenvolvido pelas universidades (em pesquisa e extensão) pode se apresentar como um caminho relevante para a mitigação da cultura da judicialização e para proporcionar um maior diálogo entre os atores envolvidos em conflitos, oferecendo, por meio da conciliação e mediação, soluções de qualidade e dotadas de efetividade.

## **A MEDIAÇÃO E SUAS POTENCIALIDADES PARA A GESTÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS: EXPERIÊNCIAS DO CEJUSC – JUSTIÇA FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE**

Na Justiça Federal no Rio Grande do Norte, a mediação foi implementada por meio do programa JFMedia, criado, em 2016, a partir da instauração do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania – CEJUSC JFRN, no intuito de executar a política judiciária de tratamento adequado de conflitos de interesses da Seção Judiciária.

No referido Centro, passaram a ser realizadas atividades autocompositivas de conciliação e mediação, sendo a primeira destinada a demandas tipicamente individuais e a segunda, por sua vez, a ações coletivas e individuais repetitivas, cujos efeitos podem repercutir para além das partes do processo e que podem gerar impactos socioeconômicos relevantes. Além disso, as mediações são aplicadas às denominadas ações estruturais, que apresentam como características: a multipolaridade, a coletividade e a complexidade. Assim, as ações estruturais fundamentam-se na existência de problemas estruturais, caracterizados como um estado de coisas em desconformidade; na busca de uma transição do referido estado para um cenário ideal, por meio de uma implementação escalonada e, por fim, no desenvolvimento de um procedimento que se pautar na compreensão abrangente e participativa do problema e na elaboração coletiva da solução potencialmente

reestruturadora. Esses elementos se dão a partir de uma dinâmica flexível, de cooperação e diálogo (Didier Jr; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020).

Especificamente na JFRN, as demandas denominadas como estruturantes são as ações coletivas que envolvem problemas públicos em diversas áreas, como ambiental, sanitária, fundiária, habitacional, as quais envolvem, necessariamente, instituições públicas federais.

Por solicitação das partes envolvidas no conflito, o processo judicial é encaminhado para o CEJUSC, sendo inserido no Programa JFMedia após a aceitação de todos os atores envolvidos. No curso da mediação, são realizadas as sessões ou audiências que buscam, inicialmente, possibilitar a compreensão da problemática a partir da perspectiva dos múltiplos atores, realizando-se um diagnóstico conjunto pautado no diálogo aberto. Há um contexto de menor formalidade, mas que também é calcado em princípios como a confidencialidade. O Poder Judiciário atua não como órgão julgador, mas como facilitador que irá conduzir as partes de um momento inicial de diagnóstico do problema para um momento posterior de comunicação voltada à construção de uma solução viável e que atenda aos múltiplos interesses.

São participantes habituais das mediações comunidades/grupos sociais envolvidos nas ações; atores do Sistema de Justiça como Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e advogados; além de gestores públicos de órgãos federais, estaduais e municipais.

Desse modo, trata-se de um meio de solucionar conflitos em um movimento contrário à cultura de litigância que caracteriza os próprios conflitos e, também, o próprio Judiciário brasileiro. A construção de soluções em demandas estruturais, a partir de canais de mediação, configura-se por uma maior complexidade não somente pela diversidade de atores, mas, igualmente, por envolver problemas multidimensionais que requerem, por vezes, a mobilização de um conhecimento técnico multidisciplinar no desenvolvimento do trabalho autocompositivo.

Nesse cenário, em 2021, foi iniciado o projeto de extensão “Construindo Soluções Colaborativas para questões públicas judicializadas”: proposta elaborada e coordenada conjuntamente pela JFRN e UFRN e que se concretiza por meio do Acordo de Cooperação nº 92/2021 - DPA/PROPLAN. O projeto orienta-se a partir da interlocução entre discentes, sociedade e atores do Sistema de Justiça, na busca pela mediação de conflitos envolvendo entes públicos e atores sociais diversos, tendo-se a multidisciplinaridade como base para a construção de soluções inovadoras para problemas públicos transferidos à esfera judicial. De forma específica, objetiva-se gerar reflexão em torno da complexidade e da multidisciplinaridade relacionados aos problemas públicos; inserir nas agendas pública e governamental o debate em torno da importância da mediação como ferramenta para aproximação entre atores sociais e instituições públicas; fomentar a pactuação entre atores públicos e sociais na busca pelo alcance do interesse público e da concretização de direitos; inserir o discente de Gestão de Políticas Públicas em atividades de mediação, contribuindo com a sua formação para a prática profissional, enquanto atores que poderão atuar na construção das soluções colaborativas voltadas à solução de problemas

públicos; incrementar qualitativa e quantitativamente a atividade autocompositiva do CEJUSC na JFRN em Natal/RN, auxiliando os interessados na construção de soluções técnicas, criativas e inovadoras para os problemas públicos mediados.

A origem do projeto partiu do pressuposto de que o conhecimento gerado no Campo de Públicas e na área do Planejamento Urbano e Regional se constitui como elemento essencial para a construção de soluções que se voltem a atender aos múltiplos interesses envolvidos em demandas estruturantes. Nesse sentido, participam do projeto docentes e discentes de três áreas e de duas Instituições de Ensino Superior: Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (GPP), Graduação em Arquitetura e Urbanismo; Graduação em Direito; Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais e Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, por parte da UFRN; e do Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN).

Os participantes da equipe acadêmica do projeto recebem formação relacionada ao conteúdo da mediação, a fim de que todos compreendam as etapas das sessões a serem acompanhadas e a sua relação com o tratamento adequado de conflitos de interesses. Em seguida, a equipe passa a acompanhar casos práticos, realizando o suporte técnico nas sessões de mediações.

Como cada processo apresenta uma dinâmica própria, são diversas as possibilidades de atuação da equipe acadêmica do projeto, alimentando, por meio da extensão, um ambiente de múltiplos aprendizados coletivos (Carvalho; Síveres, 2013).

A fim de exemplificar as formas de atuação e de discutir a potencialidade da negociação para a solução de conflitos fundiários, os itens seguintes apresentarão exemplos de casos acompanhados pelo projeto referido.

## CONFLITO SOCIOAMBIENTAL EM COMUNIDADE LITORÂNEA

O primeiro processo consiste em Ação Civil Pública com pedido de tutela provisória de urgência, ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), em desfavor da União, de um município litorâneo do RN de particulares que ergueram e/ou mantêm barracas do tipo bar/restaurante na margem de rio em trecho de orla marítima.

Em um primeiro momento, o processo desenvolvia-se no sentido de remoção das famílias do local objeto do caso. Contudo, ao longo das mediações e, após visita do órgão ambiental, verificou-se que os particulares eram membros de duas aldeias indígenas do RN. Nesse sentido, tem-se um conflito socioambiental que envolve povos/ comunidades tradicionais do RN.

A partir desse cenário, a atuação dos atores passa a ganhar novos contornos e a mediação muda seu curso, buscando identificar uma solução para a permanência da comunidade dentro de uma perspectiva de respeito aos direitos de povos originários e de conservação ambiental.

Ao longo do processo, foi verificado que o grupo atingido pelo conflito havia deixado de participar das audiências de mediação, as quais, em virtude da pandemia, estavam ocorrendo de forma virtual. Nesse sentido, foi identificada a necessidade de uma maior aproximação dos atores do processo com os demandados (comunidades indígenas locais). Para tanto, foram planejadas duas visitas, as quais serão a seguir relatadas, tanto no que diz respeito à metodologia de abordagem, quanto aos seus resultados.

O presente relato se baseia em visitas técnicas realizadas em agosto de 2022. A primeira visita, realizada no dia 04/08/2022, teve como objetivo o acompanhamento da Reunião do Comitê do Projeto Orla e, em um segundo momento, a realização de um contato com a comunidade atingida pelo conflito socioambiental objeto do processo.

Nesta oportunidade estavam presentes representantes da equipe da UFRN que compõem o Projeto de Extensão “Construindo Soluções Colaborativas para questões públicas judicializadas” e do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania (CEJUSC/JFRN).

O primeiro momento da visita (acompanhamento da Reunião do Comitê do Projeto Orla – na Câmara Municipal) tornou possível o conhecimento dos atores envolvidos no planejamento relacionado ao projeto referido, identificando-se a ausência de representantes das comunidades tradicionais tanto no evento, quanto na composição do Comitê Gestor da Orla.

Em um segundo momento, a equipe direcionou-se para o contato direto com a comunidade. O primeiro contato, cuja escuta evidenciou um conjunto de expectativas e frustrações por parte da comunidade, tornou possível explicitar que os moradores não vinham acompanhando as audiências de mediação no âmbito do Cejusc/JFRN por dificuldades de acesso ao meio virtual e por problemas na representação.

A segunda visita técnica ocorreu em 11/08/2022. Na ocasião, foi agendada sessão de mediação, estando presentes além da equipe da UFRN que compõem o referido Projeto de Extensão da UFRN e do Cejusc/JFRN, representantes do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União e da Organização Não-Governamental Oceânica.

Nesta oportunidade, foi realizado contato com as comunidades tradicionais que compõem o conflito, realizando-se um diálogo ampliado no território que evidenciou diversos elementos a seguir relatados.

No que tange às relações com o território, foi possível perceber que o grupo, a partir de seu autorreconhecimento, preserva tradições e memórias indígenas, sendo visível a sua relação com o território ocupado. Foi realizado um ritual para recepcionar as equipes, bem como as narrativas realizadas ao longo da mediação evidenciaram as relações estabelecidas com a terra, com as tradições e entre famílias.

Identificou-se que as barracas, objeto do conflito e indicadas como causadoras de danos ambientais, são fonte de subsistência, sendo possível perceber, com as visitas, a afetação das famílias a partir da ameaça ao sustento retirado do trabalho autônomo, cuja fonte de trabalho utiliza o território como ativo.

Restou evidente o papel dos povos tradicionais na preservação do meio natural no território em questão, relatando-se, por exemplo, que a área não era atendida pela coleta domiciliar de resíduos sólidos, cabendo às próprias famílias (comunidade tradicional) a realização da coleta e destinação do material descartado nas proximidades das barracas.

Foram destacados conflitos anteriormente existentes envolvendo o território em questão, trazendo narrativas sobre as memórias dos locais e dos atores desses conflitos. As narrativas sobre os conflitos evidenciaram o território como área com intensa pressão imobiliária, com a chegada cada vez mais frequente de empreendimentos de hotelaria. Destacou-se a completa substituição de uso do cemitério local por empreendimento tipo condomínio residencial, além do trânsito de veículos à beira-mar impactando, entre outros, as áreas de desova de tartarugas.

A despeito de existir um planejamento do município para a solução do conflito em questão, foi visto que os projetos existentes desenvolvidos pela gestão pública para o referido território, e que envolviam a realocação das comunidades tradicionais para local próximo, não atendiam às necessidades dos referidos grupos, sendo recorrente o relato de ausência de consulta prévia às comunidades por ocasião das intervenções no território.

Visando a ampliação do contato com os demandados foi realizada entrevista com cada família envolvida no conflito fundiário, numa perspectiva etnográfica. Essa experiência desenvolvida a partir da mediação, tornou possível conhecer os locais de plantio da agricultura familiar e que esta relaciona-se com a atividade de comercialização de alimentos nas barracas. Sobretudo, foram vistas as expectativas da comunidade no sentido de permanência no local e preservação de tradições nas próximas gerações, evidenciando-se uma luta pelo espaço e pela manutenção dessas tradições.

Assim, constatou-se um cenário de tradições preservadas, de manutenção e perpetuação de memórias, bem como de ligação direta dessas com o território, evidenciando-se um potencial para mobilização do capital social que encontra sua motivação a partir do território. Observa-se o contexto social de apoio e relações, percebendo-se o espaço das barracas como uma base que vai além da subsistência material e amplia-se para dar conta de um sustento simbólico-afetivo-tradicional, proporcionando a preservação de memórias e vínculos, bem como fomentando articulações locais, processos de autogestão e apoio mútuo.

Nesse caso, especificamente, a mediação possibilitou a compreensão ampliada - do conflito e dos direitos - aos múltiplos atores que vivenciaram a dinâmica do território. As possibilidades abertas pela adoção de uma forma negociada de solução de conflito conduziram os atores a uma aproximação com o território, o que: 1. fez aflorar a condição fundamental do processo (a necessidade de colocar em primeiro plano a condição dos atores locais enquanto povos tradicionais); 2. permitiu o retorno dos atores demandados ao processo, os quais já não participavam do processo por dificuldade de deslocamento até a sede da JFRN ou por ausência de conexão à internet; 3. ampliou o acesso à Justiça para as famílias envolvidas, na medida em que múltiplos atores do Sistema de Justiça se deslocaram para o território, pactuando que seriam realizadas mediações presenciais

(no território do conflito) e virtuais, de forma alternada, para que a comunidade pudesse participar de forma efetiva; 4. possibilitou múltiplos aprendizados, na medida em que houve a percepção de que um conflito fundiário somente é compreendido, em suas especificidades, a partir do território.

## CONFLITO FUNDIÁRIO EM COMUNIDADE RURAL

O segundo caso trata da ocupação de faixa de domínio ao longo da BR, na região oeste do Rio Grande do Norte. O processo foi iniciado por famílias que foram autuadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), no ano de 2020, em virtude da ocupação. Em síntese, as famílias relataram exercer o direito de moradia há décadas no local. O DNIT, por sua vez, argumentava em torno dos riscos à comunidade e aos usuários da rodovia. Em análise liminar, não foi concedido o direito de permanência às famílias. Após início do processo, o município no qual se localiza a comunidade rural ingressou na ação e requereu que o caso fosse tratado a partir do procedimento de mediação de conflitos.

Nas primeiras reuniões de mediação, verificou-se que os debates caminhavam em torno de elementos técnicos relativos à faixa de domínio e que a solução mais apropriada ao caso somente seria possível a partir da participação da comunidade de forma efetiva nas mediações. Uma tentativa de realização de mediação *in loco* foi realizada. Contudo, nas mediações seguintes a comunidade seguia ausente das discussões.

A fim de oportunizar um contato mais próximo, foi sugerido que a equipe acadêmica do citado Projeto de extensão realizasse visita e oficina com a comunidade. A primeira visita, de cunho exploratório, ocorreu em março de 2022, quando foi possível uma primeira aproximação para conhecimento das características do território alvo do conflito. Foi possível conhecer o local, observando a sua consolidação a partir da estrutura e tipologia das casas, bem como por meio da presença de infraestrutura, a exemplo de energia elétrica e abastecimento de água via cisternas instaladas na comunidade, por meio do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), financiado pelo MDS, vigente desde 2003.

Em junho de 2022, por sua vez, foi realizada oficina participativa a partir de algumas etapas. No primeiro momento, foi feita a apresentação da equipe e a explicação acerca da programação prevista, contextualizando os moradores acerca dos objetivos da oficina. Nesse momento, foi possível identificar uma dinâmica de perda de confiança da comunidade em relação à gestão municipal assim como aos demais atores do processo. O relato era de desistência, desânimo e falta de interesse. A partir desse cenário, em seguida, procedeu-se à exposição acerca do conflito fundiário existente e das etapas do processo judicial, além dos esclarecimentos sobre o cenário de mediação e a relação da Oficina com o Projeto de Extensão da UFRN. Neste momento, já foi possível esclarecer dúvidas da comunidade no que tange ao prazo para conclusão das ações envolvidas no conflito e às possíveis soluções para o caso, reestabelecendo a abertura para o diálogo.

O segundo momento da oficina contou com a participação ativa da comunidade. O momento inicial destinou-se a resgatar o histórico dos moradores com o território, identificando-se o tempo de moradia no local e as relações familiares existentes. Ficou evidente a caracterização do território como espaço e vínculo das relações familiares, tendo em vista que a formação da comunidade data dos anos de 1940. Outro ponto também observado foi o desejo de permanência. Por outro lado, preponderou um relato de constante incerteza vivenciada no local, tanto no que diz respeito a reiterados momentos de ameaça à posse, quanto em relação à inexistência de opções para futura morada.

Após as falas relativas aos usos do território, os moradores foram convidados a participar da elaboração de um mapeamento comunitário, por meio dos recursos metodológicos da cartografia social ou participativa. Trata-se de uma metodologia utilizada como estratégia para estudo do território a partir do olhar da comunidade. No primeiro momento, foi solicitado que os moradores identificassem no mapa os locais utilizados principalmente para atividades de lazer, cultura, trabalho, educação e saúde, destacando a relação com as suas moradias e considerando o que haviam relatado anteriormente. A técnica foi proposta como forma de coletar informações sobre a percepção e conhecimento que os indivíduos têm do espaço onde vivem e identificar relações de proximidade e vivência com a moradia.

O segundo momento da oficina teve como objetivo atender a uma demanda de informações formulada na fase preparatória da Oficina pela comunidade, quanto à forma de inserção, rural ou urbana no território em questão, considerando o Plano Diretor do Município onde se encontram. A exposição foi realizada por técnicos da prefeitura, atores fundamentais que organizaram a atividade em conjunto com a equipe do projeto.

Na última etapa da Oficina foi realizado o segundo mapeamento comunitário, igualmente por meio de cartografia social. Nesse contexto, cada participante se dirigiu ao mapa, identificando a sua casa, a de seus vizinhos e familiares. O objetivo foi possibilitar a representação das formas de pertencimento da comunidade com o território pela própria comunidade, bem como das relações e vínculos estabelecidos entre os moradores.

Após a realização da metodologia proposta, identificou-se, quanto às características morfológicas, que se tratava de um assentamento consolidado, considerando: o tempo de formação; a estrutura das casas, que embora algumas apresentem precariedade construtiva, evidenciam investimentos de melhoria habitacional; presença de infraestrutura, a exemplo de energia, abastecimento de água via cisternas instaladas na comunidade por meio de Projeto Federal; presença de equipamentos de educação, religiosos e de lazer no seu entorno. O caráter de consolidação do assentamento também pode ser aferido pelo tempo de formação da comunidade, que ocorreu a partir dos anos de 1940. O morador participante da Oficina com menor tempo de moradia disse residir na área há 15 anos.

No que tange às relações da moradia com o local de trabalho, a comunidade também é espaço de desempenho de atividades laborais, a exemplo do plantio. A agricultura de subsistência nessa comunidade articula moradia, trabalho e segurança alimentar. Além disso, foram constatadas relações da moradia com equipamentos de educação, saúde e

lazer, tendo em vista que a convivência e interações sociais ocorrem com maior frequência na igreja, no bar existente no local, no campo utilizado para o futebol e na frequência às casas entre moradores. Existem fortes vínculos não só de amizade, mas, também, de parentesco. Há famílias que estão no local há algumas gerações e em maioria expressam desejo de permanência

No que tange às afetações, identificou-se que a forma como a ameaça de remoção do assentamento afeta os moradores é marcante nas falas sobre a constante incerteza vivenciada no local, tanto no que diz respeito a reiterados momentos de ameaça à posse, quanto em relação à inexistência de opções para futura morada.

O referido processo ainda permanece em curso, em novembro de 2022 (momento de elaboração deste artigo), contudo, já é possível visualizar um enorme potencial da dinâmica proporcionada pela mediação. Como relatado, inicialmente, a comunidade se apresentava de forma fechada ao diálogo, demonstrando não confiar nos atores do processo, em virtude de já terem participado de múltiplas reuniões sem que fosse dada solução para o caso. Foi necessário realizar uma estratégia de aproximação e diálogos, visando estabelecer uma relação de confiança e de estímulo à participação nas atividades propostas. A presença de atores externos e internos ao conflito foi importante nesse momento para que fosse retomada a abertura para o diálogo entre o município e a comunidade.

O presente caso também evidencia novas potencialidades da mediação. Diferentemente de um processo judicial tradicional, a utilização de metodologias participativas se coloca como instrumento para a ampliação do conhecimento em torno do conflito, ampliando as possibilidades de acesso à justiça, sobretudo pelas partes mais fragilizadas do processo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante o exposto, a partir das ideias do novo enfoque do acesso à justiça e democratização para uma administração dialógica é que o presente se alinha para efetivação de jurisdição compartilhada, com novos mecanismos judiciais e extrajudiciais.

As experiências em curso e sobre as quais se refletiu no presente artigo têm possibilitado conhecer especificidades dos processos de formação, vivências e vínculos das comunidades com seus territórios, demonstrando o potencial do processo de mediação na gestão de conflitos fundiários e socioambientais.

Quanto ao conflito socioambiental em comunidade litorânea, foram conhecidas especificidades da comunidade indígena envolvida no processo, suas atividades socioeconômicas e culturais, possibilitando o entendimento que as barracas de praia objeto do conflito, antes de serem algo pontual, fazem parte de um sistema da economia local de subsistência, articulando-se a agricultura familiar, pesca e comercialização dos produtos, no contexto do lazer e da cultura locais, e que no presente articula também o turismo de sol e mar, em um contexto de intensa disputa fundiária por agentes imobiliários nacionais e internacionais.

Com relação ao conflito fundiário em comunidade rural, identificou-se que, embora esteja implantada em faixa de domínio, se trata de um assentamento consolidado, originado nos anos de 1940 e universo de diversas intervenções governamentais, a exemplo do Programa Cisterna e da infraestrutura de energia elétrica. Ressalta-se que o espaço propiciado pela Mediação possibilitou a troca de conhecimentos sobre formação, vínculos e desejos dos moradores sobre o território ocupado, gerando uma base de informações que tem contribuído em muito para a busca de efetivação do direito à moradia no âmbito da gestão das terras públicas e da pressão por áreas de expansão e reestruturação do sistema viário, no contexto do turismo e da implantação de usinas eólicas em curso na região.

Pretende-se através de trabalho colaborativo entre Universidade e Poder Judiciário pensar novos caminhos com a participação de outros atores no cenário jurídico, com o objetivo de refletir a partir da gestão de políticas públicas, procedimentos mais criativos e eficientes para ressignificar o acesso a uma ordem jurídica mais célere, tempestiva e justa.

## REFERÊNCIAS

- BEZERRA JÚNIOR, José Albenes. **Política de Consensualização de conflitos: O Núcleo de Práticas Jurídicas como espaço de acesso à justiça**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. 2019. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35996/1/2019\\_Jos%C3%A9AlbenesBezerraJ%C3%BAnior.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35996/1/2019_Jos%C3%A9AlbenesBezerraJ%C3%BAnior.pdf)>. Acesso em: 22. Mar. 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 125 de 29 novembro de 2010**. Disponível: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 13 mar. 2021.
- BRASIL. **Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2021.
- CARVALHO, Fabíola; SÍVERES, Luiz. A dinâmica motivacional no processo de aprendizagem na extensão universitária. *In*: SÍVERES, Luiz (Org.). **A Extensão universitária como um princípio de aprendizagem**. Brasília: Liber Livro, 2013.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.
- DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil**. v. 1. teoria geral do processo e processo de conhecimento. Salvador: juspodivm, 2010.
- DIDIER JR., Fredie (Coord.); ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2016.
- DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes e OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie\\_Didier\\_jr\\_%26\\_Hermes\\_Zaneti\\_Jr\\_%26\\_Rafael\\_Alexandria\\_de\\_Oliveira.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf). Acesso em: 28 jun. 2022.
- DUARTE, Marise Costa de Souza *et al.* Conflitos socioambientais: reflexões e apontamentos conceituais. *In*: DUARTE, Marise Costa de Souza *et al.* (org.). **Conflitos socioambientais: compreensões, constatações e novos diálogos**. Salvador, BA: Motres: 2021.

FERREIRA, Ana Mônica Medeiros e BEZERRA JÚNIOR, José Albenes. Contribuições das políticas de consensualidade para os conflitos socioambientais: breves reflexões. *In*: DUARTE, Marise Costa de Souza *et al.* (org.). **Conflitos socioambientais: compreensões, constatações e novos diálogos**. Salvador, BA: Motres: 2021.

FERREIRA, Ana Mônica Medeiros. **Direito à cidade e participação popular na política urbana da cidade do Natal - RN**: uma crítica sociojurídica ao direito urbanístico. Natal, RN: Polimatia, 2020.

FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GAULIA, Cristina; PACHECO, Nívea. Mediação de conflitos – um novo paradigma. **Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 17 - n. 1, p. 32-50, 2019. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento\\_online/edicoes/volume17\\_numero1/volume17\\_numero1\\_32.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume17_numero1/volume17_numero1_32.pdf). Acesso em: 15 nov. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais**. 2006. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15441-15442-1-PB.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, José Gomes da. *In*: BARUFFI, Helder (Org.) **Direitos fundamentais sociais: Estudos em homenagem aos 60 anos da declaração universal dos direitos humanos e aos 20 anos da Constituição Federal**. Dourados. UFGD, p.153. 2009.

SILVA, Denise dos Santos Vasconcelos. **Direito à saúde: Ativismo Judicial, Políticas Públicas e Reserva do Possível**. Curitiba: Juruá, 2015.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil**, v 1: teoria geral do processo de conhecimento. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. **Revista de Processo - RePro**, São Paulo, Ano 36, n. 195, p. 381-389, maio 2011.