



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO NA
AMAZÔNIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

Diretrizes para mediação de conflitos fundiários urbanos: proposta para cumprimento da
Res. 510/2023 do CNJ pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará

Aluna: Thais Viana de Alencar

Orientação: Profa. Dra. Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos

Belém/PA

2025

THAIS VIANA DE ALENCAR

Diretrizes para mediação de conflitos fundiários urbanos: proposta para cumprimento da
Res. 510/2023 do CNJ pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará

Trabalho de conclusão de curso de Mestrado Profissional em Direito na categoria “Processos e Técnicas” apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia – PPGDDA, do Instituto de Ciências Jurídicas – ICJ, da Universidade Federal do Pará – UFPA como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos

Belém/PA

2025

THAIS VIANA DE ALENCAR

Diretrizes para mediação de conflitos fundiários urbanos: proposta para cumprimento da
Res. 510/2023 do CNJ pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará

Trabalho de conclusão de curso de Mestrado Profissional em Direito na categoria “Processos e Técnicas” apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia – PPGDDA, do Instituto de Ciências Jurídicas – ICJ, da Universidade Federal do Pará – UFPA como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos

Data da avaliação: ____/____/____

Conceito: _____

Banca examinadora:

Profa. Dra. Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos (Orientadora)

Profa. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Santos (Avaliadora interna)

Profa. Dra. Josineide Gadelha Pamplona Medeiros (Avaliadora externa)

Agradecimentos

A minha trajetória acadêmica e profissional é marcada por grandes profissionais, do Direito e da Educação, que transformaram minha forma de ver o mundo e incutiram a percepção socialmente centrada que guia meus interesses e minha atuação.

Agradeço especialmente à Profa. Dra. Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos, minha orientadora, e à Profa. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer e ao Prof. Dr. Nirson Medeiros da Silva Neto que, para além do apoio acadêmico, cujas generosidades são marcantes aspectos de suas docências, também foram parceiros em mediações de conflitos e em todos os inúmeros debates e reflexões que conduziram à propositura do projeto desta pesquisa e de seu produto final. Serei eternamente grata pelo que aprendi com os senhores, dentro e fora da sala de aula e das salas de mediação de conflitos.

Agradeço também a todos os professores que compõem o Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia que me ensinaram valiosas lições e autorizaram as prorrogações de prazo necessárias para que eu conseguisse finalizar o trabalho, após ter enfrentado algumas questões de saúde importantes ao longo do último ano.

Agradeço à equipe administrativa do Programa, na pessoa de Deivan, que sempre muito solícitos e generosos, construíram um ambiente de segurança e confiança que geram o sentimento de pertencimento à casa.

Agradeço ao Tribunal de Justiça do Pará, nas pessoas dos magistrados Dr. Agenor Cássio Nascimento Correia de Andrade, Dra. Josineide Gadelha Pamplona de Medeiros e Desa. Dahil Paraense da Silva, que confiaram a mim, ao longo de suas gestões em diferentes espaços institucionais, a tarefa de conduzir e/ou administrar os conflitos fundiários coletivos urbanos que fundaram esta pesquisa.

Agradeço minhas amigas e amigos que perdoaram as ausências e cujas presenças sustentaram o desejo de concluir este trabalho e seguir de cabeça erguida, sem eles sabe-se lá o que teria sido. Obrigada Letícias, Antônio, Bruno, Amandas, Juliana, Pedro, Ana Clara, Jaqueline, Thúlio, Milene, Jefferson e Wellen.

Agradeço minha mãe, meu pai e meu irmão, que formam a sólida base familiar de segurança e respeito que propiciou meu desenvolvimento pessoal, profissional e acadêmico.

Agradeço, ao final, todas as famílias que franquearam o acesso às suas casas ao longo dos últimos anos e todos os profissionais que engajaram os procedimentos de mediação propostos.

Dedico este trabalho às muitas famílias que conheci nos últimos anos que me franquearam o acesso às suas casas, em cujos olhares era possível avistar, de longe, o medo que a insegurança fundiária é capaz de gerar e a esperança de encontrar um agente público que lhes pudesse ouvir.

Senhor, ajudai-nos a construir a nossa casa
Com janelas de aurora e árvores no quintal -
Árvores que na primavera fiquem cobertas de flores
E ao crepúsculo fiquem cinzentas
como a roupa dos pescadores.

O que desejo é apenas uma casa.
Em verdade, Não é necessário que seja azul,
nem que tenha cortinas de rendas.
Em verdade, nem é necessário que tenha cortinas.
Quero apenas uma casa em uma rua sem nome.

Manoel de Barros

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO GERAL DO PRODUTO.....	8
1.1 Justificativa.....	9
1.2 Problema.....	11
1.3 Objetivo.....	11
1.4 Metodologia.....	11
2 ARTIGO ACADÊMICO.....	12
3 COMPROVANTE DE SUBMISSÃO DO ARTIGO À REVISTA QUALIFICADA....	41
4 DIRETRIZES PARA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: proposta para cumprimento da Res. 510/2023 do CNJ pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará.....	42
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	98

1 APRESENTAÇÃO GERAL DO PRODUTO

A aluna que propõe a presente intervenção é mediadora judicial desde 2022, analista judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Pará desde 2020 e integrou a Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal quando de sua instalação, em sua primeira formação. A aluna esteve lotada no 7º Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Capital, instalado em convênio com a Universidade Federal do Pará (CEJUSC UFPA). Referida unidade judiciária recebeu, entre os anos de 2021 e 2024, a missão de conduzir sessões de mediação em conflitos coletivos pela posse, tanto em razão de seu competente quadro de mediadores judiciais quanto de sua proximidade com a Universidade e sua potencialidade de informar qualitativamente procedimentos desta natureza.

Na condição de servidora da referida unidade, competiu a mim a atribuição de gerenciar, sob as orientações do Juiz Coordenador do CEJUSC, os procedimentos autocompositivos em curso. Assim, além de ter casos próprios sob minha responsabilidade, também realizava os contatos com todas as partes interessadas de todos os casos, seus advogados, autoridades públicas, professores da UFPA que assistiam tecnicamente os procedimentos e outros interessados. Além disso, fazia os agendamentos das sessões de mediações e prestava direto auxílio a os mediadores judiciais a planejarem os atos que conduziriam e o preparo dos eventuais acordos elaborados após as mediações.

Deste modo, a presente pesquisa está intimamente vinculada à minha atividade profissional, uma vez que, quando não atuava no gerenciamento dos processos e nos contatos com os envolvidos, atuava diretamente no procedimento de mediação, assumindo papéis de condução (mediadora) ou de apoio (comediação). Tais papéis me permitiram analisar, de forma mais global, necessidades e dificuldades específicas destes procedimentos de mediação, que não se confundem com as audiências realizadas em ambiente judicial, sob a lógica do art. 565 do Código de Processo Civil e da Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça..

Por tais razões, a pesquisa articulada com minha atividade profissional, passou a orientar decisões tomadas em ambiente profissional, bem como as atividades de trabalho revelaram dúvidas relevantes e outras necessidades de investigação que reorganizaram ou reencaminharam as atividades de pesquisa.

Em razão disto, apresento o Trabalho Final de Conclusão de Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, na categoria “processos e técnicas”. E assim entrego neste arquivo único a justificativa, o objetivo, o problema, a metodologia da pesquisa, o artigo científico escrito com minha orientadora e seu respectivo comprovante de submissão à revista qualificada e, ao final, meu produto de intervenção consistente no **diretrizes para mediação de conflitos fundiários urbanos**: proposta para cumprimento da Res. 510/2023 do CNJ pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

1.1 Justificativa

Como produto da pesquisa a desenvolvida neste programa de pós-graduação, foi elaborado diretrizes que possa servir de referência para a atuação em métodos autocompositivos para buscar a solução de conflitos fundiários coletivos no Estado do Pará. Além disso, o produto objetivou destacar a pertinência e as possibilidades do uso de tais ferramentas, dentro da estrutura do Poder Judiciário do Estado do Pará.

Ao do produto, foi elaborada a pesquisa desenvolvida na categoria “processos e técnicas”, com exploração da bibliografia a respeito da mediação de conflitos e do direito à moradia adequada. De modo que a intervenção ora proposta objetiva lançar luzes sobre o fato de que a desocupação forçada de áreas urbanas é um fenômeno que aprofunda a pobreza e coloca os atingidos em situação de maior vulnerabilidade. Por esta razão, o procedimento de mediação deste tipo de conflito fundiário, judicializado ou não, deve priorizar a observância dos direitos das pessoas atingidas, seja para manutenção das pessoas no local que ocupam seja para sua retirada e recolocação do modo menos traumático, com observância de ampla série de normativos, nacionais e internacionais, sobre o tema.

Não se tem notícia, até o presente momento, de sistematização específica dos atos necessários à condução de procedimentos autocompositivos desta natureza, nem de quais técnicas de mediação melhor se aplicam às demandas coletivas pela posse. É certo que o Conselho Nacional de Justiça em parceria com o Programa de Mediação da Harvard Law School apresentou em 2024 o “Manual do Mediador: Guia para Mediar Disputas Fundiárias Coletivas”, mas o material pode ser compreendido com uma inauguração do aprofundamento do tema da mediação judicial e das especificidades próprias da técnica quando aplicada aos conflitos fundiários coletivos. O referido manual não aprofunda relevantes questões relacionadas às técnicas específicas de mediação ou necessidades

próprias do Poder Judiciário brasileiro quanto ao mapeamento e monitoramento de tais conflitos. Por estas razões, considerando a pesquisa-ação realizada, entende-se relevante a proposta consubstanciada na intervenção ora apresentada, pois fundada na experiência empírica de mediadora judicial e servidora do Tribunal de Justiça do Pará.

É de se registrar que, tal como a legislação processual civil até pouco tempo, notadamente antes da edição do CPC de 2015, as técnicas de mediação, a conciliação e arbitragem foram inicialmente pensadas e estruturadas para uso em conflitos entre indivíduos.

Quando se trata, por outro lado, de conflitos de grandes proporções, com grande número de pessoas potencialmente interessadas e, além disso, com interesse e potencial assunção de responsabilidades por entes públicos, a mediação e a conciliação devem ser pensadas sob lógica distinta.

Neste sentido, a aluna proponente inquieta-se com a ausência de sistematização mínima de verdadeiras estratégias e processos de tratamentos das controvérsias para a condução destes procedimentos em ambientes de autocomposição. Ao lado disso, também se vislumbra necessária a descrição, ainda que exemplificativa, do conjunto de técnicas preferíveis e potencialmente mais seguras e eficientes para o tratamento de tais conflitos, considerando a complexidade dos sujeitos, públicos ou privados, envolvidos no processo.

É certo que não se pode tornar excessivamente rígidas as paredes que contenham os procedimentos de autocomposição, sob pena de inviabilizá-los, uma vez que a experiência e a realidade são naturalmente mais surpreendentes e complexas que o compilado que se produziu com esta pesquisa que, como todo trabalho humano, possui suas limitações. É de pensar, portanto, em um desenho de sistema de disputa que admita customizações baseadas no caso concreto.

Ao lado disso, considerando a gravidade dos direitos fundamentais envolvidos e o interesse público inerente à regularização fundiária urbana, é necessário o estabelecimento de balizas que orientem os magistrados e servidores do Tribunal de Justiça, bem como os mediadores judiciais responsáveis pela condução destes procedimentos e outros eventualmente interessados.

Feitas estas considerações, a proposta de intervenção da pesquisa é o elaborado material didático de orientação e sugestões entregue ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará para apoio às mediações de conflitos coletivos pela posse urbana, com o objetivo de encontrar soluções que impliquem no cumprimento da Resolução nº 510/2023 do CNJ, que reduzam a judicialização, que obedeçam às preferências legais claramente estabelecidas

para estes tipos de conflitos e que forneçam um resultado que se aproxime do efetivo acesso à justiça aos envolvidos.

Trata-se, portanto, de questão que afeta a administração pública, especificamente a administração da justiça e seus impactos à cidadania e à democratização do acesso à justiça por intermédio dos métodos autocompositivos, tema que guarda relação com a área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia em sua Linha de Pesquisa 1, denominada “Desenvolvimento e Políticas Públicas.”

1.2 Problema

De que modo pode ser sistematizado, para o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, um diretrizes de tratamento adequado de conflitos possessórios coletivos urbanos a partir dos conceitos das Resoluções nº 125/2010 nº e 510/2023 do CNJ e segundo os parâmetros da decisão do STF nos autos da ADPF nº 828?

1.3 Objetivo

Elaborar material de apoio destinado ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará para a condução dos procedimentos de mediação de conflitos coletivos pela posse de áreas urbanas no Estado do Pará com a finalidade de contribuir para a implementação das disposições da Resolução nº 510/2023 do CNJ e da decisão proferida pelo Ministro Luiz Roberto Barroso na ADPF nº 828, que, em novembro de 2022, determinou a instalação imediata de Comissão de Conflitos Fundiários em todos os tribunais do país, para tratamento deste tipo de conflito com privilégio às soluções negociadas e à cultura do consenso, com apoio da Resolução nº 125/2010 do CNJ.

1.4 Metodologia

A pesquisa desenvolvida é uma pesquisa-ação de natureza empírica, de abordagem indutiva, com a realização de coleta de dados bibliográficos e documentais conforme a seguir explicitados. Foram desenvolvidas técnicas de análise diagnóstica e prescritiva dos dados coletados, com o objetivo de identificar de que modo tem se dado o tratamento adequado de conflitos possessórios coletivos urbanos no Poder Judiciário do Pará e de que modo estas práticas podem ser aperfeiçoadas.

Trata-se de pesquisa-ação pois há relação profissional da aluna proponente com o objeto investigado e sua atuação estava, no período da pesquisa, focada no gerenciamento dos conflitos coletivos pela posse em áreas urbanas destinados à unidade judiciária em que

atuava, de modo que seu pesquisar e seu atuar se confundiam, e seu objetivo era o de realizar o aperfeiçoamento de práticas de tratamento de conflitos e de gestão processual, com a finalidade de promover alteração na realidade fática.

Considerando a necessidade de envio para publicação de artigo científico que contenha a revisão teórica que orientou a elaboração do produto do mestrado profissional, a abordagem da pesquisa é empírica, pois se pretendeu sistematizar e organizar os dados documentais do conjunto de ações possessórias coletivas em áreas urbanas distribuídos à unidade judiciária em que labora a pesquisadora no período compreendido entre janeiro de 2022 e março de 2024. A sistematização proposta considerará dados fundamentais dos processos judiciais objetos da investigação, como data da ocupação/esbulho que originou o conflito possessório, quantidade de famílias possivelmente atingidas com a demanda possessória, metodologia de tratamento adequado do conflito empregada e resultados da intervenção.

Além disso, também será realizada revisão sistemática da literatura com a finalidade de localizar os suportes teóricos que orientam a intervenção adequada do Poder Judiciário nos conflitos possessórios coletivos urbanos e investigam os impactos da ADPF nº 828-DF. A pesquisa fora realizada no banco de teses e dissertações, no portal de periódicos da CAPES e também na base Scielo, com o uso das palavras-chave definidas no problema.

2 ARTIGO CIENTÍFICO

Mediação de Conflitos Fundiários Coletivos Urbanos: estratégias para cumprimento da ADPF 828 no Estado do Pará

Myrian Silvana da Silva Ataíde dos Santos¹

Thais Viana de Alencar²

Resumo

Este artigo objetiva analisar a contribuição da mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos a partir da decisão proferida na ADPF 828 pelo Supremo Tribunal Federal e da regulamentação instituída pela Resolução CNJ nº 510/2023, com ênfase na atuação das Comissões de Soluções Fundiárias. A pesquisa foi desenvolvida com base em metodologia qualitativa, de abordagem empírica e natureza aplicada, articulando revisão teórica, análise normativa e pesquisa-ação conduzida no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, onde as duas autoras atuam como mediadoras judiciais, sendo uma delas analista judiciária. Foram examinados dez casos concretos de conflitos possessórios coletivos, nos quais se observou a atuação da Comissão e a aplicação de técnicas de mediação voltadas à prevenção de remoções forçadas e à promoção do direito à moradia. Os resultados indicam que, embora ainda existam desafios estruturais e institucionais, a mediação, quando implementada com articulação intersetorial e escuta qualificada, tem potencial para reconfigurar o tratamento dos litígios fundiários sob uma perspectiva dialógica, participativa e sensível à complexidade territorial dos núcleos urbanos informais. Conclui-se que as Comissões de Soluções Fundiárias, ao articularem múltiplos atores e conhecimentos, contribuem para transformar o Poder Judiciário em espaço de construção coletiva de soluções e reforçam o papel da mediação como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais à moradia e à cidade.

Palavras-chave: Mediação de conflitos; Conflitos fundiários; ADPF 828; Direito à moradia; Segurança fundiária.

Abstract

This article aims to analyze the contribution of mediation in collective urban land disputes based on the decision issued in ADPF No. 828 by the Brazilian Federal Supreme Court and the guidelines established by CNJ Resolution No. 510/2023, with emphasis on the role of Land Conflict Resolution Commissions. The research adopts a qualitative, empirical, and applied methodology, combining theoretical review, legal analysis, and action-research

-
- 1 Arquiteta e Urbanista, é Doutora em Ciência Socioambientais (NAEA/UFPA 2018), Mestre em Engenharia Civil (FEC/UFPA 2012), Especialista em Planejamento Urbano Integrado (FGV/2006), Gestão Governamental (FGV/2005) e Segurança do Trabalho (UNAMA/1999). Mediadora Judicial do Tribunal de Justiça do Estado do Pará e concluinte do curso de Direito. Professora do Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia.
 - 2 Mestranda em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (UFPA). Analista Judiciária e Mediadora Judicial do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

conducted within the Court of Justice of the State of Pará, where the author serves as a judicial mediator. Ten specific cases of collective possessory disputes were examined, focusing on the work carried out by the commissions and the implementation of mediation techniques aimed at preventing forced evictions and promoting the right to adequate housing. The findings demonstrate that, despite existing institutional and structural challenges, mediation—when applied through intersectoral coordination and qualified listening—has the potential to reshape the approach to land conflicts under a dialogical, participatory, and context-sensitive perspective. The study concludes that the Land Conflict Resolution Commissions, by fostering dialogue among multiple stakeholders and integrating technical and social knowledge, contribute to transforming the judiciary into a space for collaborative problem-solving. Furthermore, they reinforce the role of mediation as an effective instrument for ensuring fundamental rights to housing and the city in contexts marked by historical socio-spatial inequalities.

Keywords: Conflict mediation; Land disputes; ADPF 828; Right to housing; Land tenure security.

1. Introdução

A questão fundiária no Brasil tem sido historicamente marcada por desigualdades no acesso à terra e à moradia adequada, especialmente nos centros urbanos. O crescimento desordenado das cidades, aliado à ausência de políticas públicas eficazes de regularização fundiária, bem como o interesse do mercado imobiliário têm gerado um cenário de insegurança jurídica para milhares de famílias que ocupam áreas urbanas de forma irregular em todo país. Nesse contexto, os conflitos fundiários coletivos, materializados judicialmente em ações de reintegração e manutenção de posse, interditos proibitórios e ações petitórias se tornam desafios estruturais para o Poder Judiciário, que é chamado a lidar com demandas complexas que envolvem direitos fundamentais como moradia, propriedade e segurança social.

A mediação de conflitos surge como uma alternativa ao modelo tradicional de resolução judicial, permitindo que as partes envolvidas construam soluções negociadas com maior aderência dos envolvidos prezando pela efetividade e menor impacto social das medidas. A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828-DF (ADPF 828) e a subsequente Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) consolidaram a necessidade de institucionalização do tratamento adequado dos conflitos fundiários, com especial foco na mediação, estabelecendo diretrizes para a criação das Comissões de Soluções Fundiárias pelos tribunais de todo país.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar o papel da mediação nos conflitos fundiários coletivos urbanos, com enfoque na implementação dessas Comissões enquanto uma política pública judiciária e no impacto de sua atuação para a garantia do

direito à moradia adequada e à cidade para populações vulnerabilizadas. A pesquisa emprega abordagem qualitativa e empírica, com análise documental de casos concretos no Estado do Pará onde a questão fundiária se apresenta de forma particularmente complexa.

Esta pesquisa foi produzida no âmbito do curso de Mestrado Profissional em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia da Universidade Federal do Pará. Neste sentido, as autoras, na condição de mediadoras judiciais e, uma delas, analista judiciária do Tribunal de Justiça do Pará, em contato direto com o processo de operacionalização da Comissão de Soluções Fundiárias do Estado e na condução de casos de conflitos fundiários coletivos, elaboraram a presente pesquisa-ação, que representa uma tentativa empiricamente fundamentada de aprimorar as práticas de mediação deste tipo de conflito em curso no Poder Judiciário do Pará.

A problematização central do estudo investiga se a mediação, associada à atuação das Comissões de Soluções Fundiárias e ao uso de ferramentas técnicas como a assistência multidisciplinar pode se consolidar como mecanismo eficaz para a efetivação do direito à moradia digna, promovendo soluções que conciliem os interesses dos ocupantes, do poder público e dos proprietários privados. A metodologia mobiliza literatura especializada, análise normativa e exame de experiências locais no âmbito do Judiciário paraense à luz da Resolução nº 510/2023 do CNJ.

2. Breve evolução histórica e normativa do tratamento adequado de conflitos fundiários coletivos

Os conflitos fundiários de natureza coletiva representam um desafio persistente para o sistema de justiça brasileiro, pois ultrapassam a lógica tradicional do litígio entre partes individualizadas. Eles envolvem uma teia complexa de fatores sociais, econômicos e institucionais que moldam o acesso desigual à terra e à moradia, especialmente nos centros urbanos. A resolução desses litígios exige soluções integradas e estruturadas, que transcendam os limites do processo judicial estrito e mobilizem a atuação coordenada de diferentes atores públicos e privados, voltados à construção de respostas efetivas, sustentáveis e socialmente justas³.

³ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário**. 1 ed. Curitiba: Íthala, 2017, p. 50 - 77.

A história do ordenamento territorial brasileiro é marcada pela prevalência de lógicas de ocupação informal, pela inexistência ou fragilidade do planejamento urbano e pela atuação muitas vezes fragmentada dos Estados e Municípios. Isso produziu um quadro de insegurança fundiária estrutural, particularmente acentuado na Amazônia urbana, onde os marcos normativos têm enfrentado dificuldades em responder adequadamente à dinâmica das ocupações populares⁴.

Ao lado disso, as ocupações e intervenções consideradas ilegais podem ser compreendidas como resultados diretos da falha do Poder Público em garantir que a propriedade cumpra sua função social, cenário em que a “ilegalidade” em verdade opera como uma ferramenta de enfrentamento e denúncia da incapacidade ou ausência do Estado em sua tarefa de garantir um direito fundamental⁵.

Tal realidade ensejou o surgimento de disputas possessórias coletivas de grande complexidade, para as quais os instrumentos tradicionais de resolução judicial têm se mostrado insuficientes. A partir destas premissas teóricas é que os litígios coletivos pela posse urbana podem ser considerados litígios estruturais, uma vez que decorrem em grande medida do modo como a estrutura do Estado opera (ou falha em operar) no que respeita à distribuição da terra urbanizada e da moradia adequada propriamente dita⁶.

Antes de adentrar a análise dos marcos normativos e jurisprudenciais que orientam o tratamento dos conflitos fundiários coletivos, impõe-se a tarefa de delimitar conceitualmente esse fenômeno em sua dimensão coletiva, com especial atenção ao contexto urbano. Tal definição é indispensável para circunscrever, de forma clara e fundamentada, o objeto sobre o qual incidem as estratégias de abordagem específica e estruturante voltadas à superação desse tipo de problema complexo.

Uma definição possível — ainda que não exaustiva — voltada especificamente para os conflitos fundiários no meio urbano, foi apresentada na Resolução Recomendada nº 87/2009 do Conselho Nacional das Cidades. Na ocasião, o colegiado sugeriu ao Ministério

4SANTOS, Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia: avaliação e mensuração de seus efeitos**. 2018. 210 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11174>. Acesso em: 29/07/2023.

5NEPOMUCENO, Chaira Lacerda; DIAS, Daniella Maria dos Santos; MARQUES, Carlos Henrique Costa. As decisões estruturais e o procedimento das ações possessórias: um estudo de caso do residencial "Cristo vive". **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 11, n. 4, p. 135-173, fev. 2020. p. 146-147

6VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista dos Tribunais Online: Revista de Processo**, São Paulo, v. 1, n. 284, p. 333-369, dez. 2018. Disponível em: <https://encurtador.com.br/xzADO>. Acesso em: 13/07/2024.

das Cidades a criação de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, reconhecendo a necessidade de um marco orientador para o enfrentamento articulado e preventivo dessas disputas, em diálogo com os direitos sociais e a função social da propriedade⁷.

A mencionada Resolução conceitua o conflito fundiário urbano como aquele que envolve disputas pela posse ou propriedade de imóveis localizados em áreas urbanas, ou ainda como decorrente de empreendimentos que impactam famílias de baixa renda e demais grupos em situação de vulnerabilidade social. Trata-se, portanto, de conflitos que exigem a atuação protetiva do Estado para assegurar o direito humano à cidade e promover a mediação qualificada entre os diversos interesses em disputa.

O mesmo ato normativo já havia indicado anteriormente, em 2009, a necessidade de se pensar e elaborar de forma sistemática as soluções para o problema complexo da moradia e do acesso à terra urbanizada, pela via do consenso, ao estabelecer, em seu art. 3º, III que a mediação de conflitos fundiários urbanos é “processo envolvendo as partes afetadas pelo conflitos, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos”⁸.

Paralelamente, os temas da mediação de conflitos e dos processos estruturais⁹ têm se encontrado na doutrina e na produção científica nacional¹⁰ nos últimos anos muitas vezes sem que se tenha, expressamente, cuidado dos procedimentos de autocomposição

⁷Até o momento o texto final da Política não foi efetivamente determinado, mas é possível acessar a proposta preliminar, cuja base fora elaborada pelo Conselho Nacional das Cidades em 2009 com alterações construídas ao longo dos anos pelo Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos, disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades disponível no link: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades/proposta-preliminar-dapolitica-nacional-de-conflitos-fundiarios-urbanos>. Acesso em: 30/07/2024.

⁸ Op cit.

⁹Em compreensão parecida com esta, notadamente sobre os processos estruturais, iniciam também Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna texto sobre segurança jurídica e processos estruturais. Conforme: ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “Processos Estruturais” e “Segurança Jurídica”. Revista de Processo. Vol. 330/2022. Ano 47. São Paulo: Ed. RT. P. 239-259. Ago. 2022.

¹⁰A exemplo do texto “A resolução de Conflitos Estruturais no Sistema Multiportas de Acesso à Justiça”, no qual os autores apresentam as possibilidades normativas de uso dos mecanismos consensuais de tratamento de disputas, sem realizar outras reflexões sobre as potencialidades dos conceitos e técnicas que lhes são respectivos para o tratamento de conflitos complexos e estruturais, conforme MONTES NETTO, Carlos Eduardo; PAIOLA, Jonathas Celino; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ESTRUTURAIS NO SISTEMA MULTIORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife - ISSN: 2448-2307, v. 93, n.2, p. 196-220 Out. 2021. ISSN 2448-2307. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/251092>> Acesso em 25/11/2023.

experimentados no curso de processos estruturais como técnicas específicas que mereçam, de forma independente, aprofundamento teórico¹¹.

Esta percepção da necessidade de organização e coordenação do diálogo entre as instituições para a superação de problemas estruturais, movimento que pode ser obtido pela mediação de conflitos, encontra-se expressamente descrita no Projeto de Lei nº 8.058/2014 que objetiva regular o processo judicial destinado ao controle e intervenção em políticas públicas, e prevê, em seu art. 2º, parágrafo único, a finalidade de facilitação do diálogo institucional entre os Poderes, seus representantes e a sociedade.

O referido projeto de lei apenas revela a ideia que se tem sobre a construção coletiva de soluções para problemas complexos a partir do diálogo, coordenada com a compressão de que a mera intervenção judicial sobre políticas públicas ao longo da história do país não tem apresentado resultados razoáveis para problemas que são estruturais e que, portanto, não admitem soluções que enderecem a estrutura completa ao decidir somente sobre uma pequena parte dela.

Neste contexto, a própria alta administração do Poder Judiciário reconhece a complexidade dos litígios fundiários ao afirmar que vivenciamos “acirradas disputas interpretativas em torno da posse e da propriedade de bens imóveis”¹². Quando assumem dimensão coletiva, tais disputas revelam-se profundamente entrelaçadas com a efetivação de direitos fundamentais — em especial o direito à moradia — e com a atuação estatal por meio de políticas públicas habitacionais e de direito à cidade, cuja ausência ou fragilidade contribui para o agravamento da insegurança fundiária.

O Código de Processo Civil (CPC) de 1973 não contemplava, de forma expressa, instrumentos procedimentais voltados ao tratamento dos conflitos possessórios coletivos. A única referência normativa ao tema surgiu com a edição da Lei nº 9.415/1996, que incluiu, no antigo artigo 82 do CPC, a atribuição do Ministério Público para intervir nos processos que versassem sobre litígios coletivos relacionados à posse de terra rural. Tal previsão,

¹¹Por todos, registra-se exemplo do Capítulo 3 da obra *Processo Civil Estrutural* de Edilson Vitorelli, denominado “Medidas Estruturais Extrajudiciais: Implementando mudanças estruturais pela via do consenso”, em que o autor, ele próprio um membro do Ministério Público Federal, discorre a respeito do papel da instituição enquanto agente que possibilita e viabiliza o estabelecimento de espaços de diálogo para o estabelecimento de consensos sobre transformações necessárias em determinadas estruturas. Não há outras menções específicas quanto às técnicas propriamente ditas de mediação de conflitos. Além disto, como é evidente do título do capítulo, as referências são feitas para atuações extrajudiciais.

¹²Idem, p. 13.

ainda que limitada, representou o primeiro reconhecimento legal da especificidade desses conflitos e da necessidade de atuação institucional diferenciada.

O CPC de 2015, ao incorporar parcialmente discussões doutrinárias que defendiam a necessidade de conferir tratamento processual específico às ações possessórias de natureza coletiva¹³, promoveu importantes inovações normativas nesse campo. Entre elas, destaca-se a introdução de um regime diferenciado para os litígios envolvendo a chamada “posse velha”¹⁴, — isto é, aquela exercida por mais de ano e dia — reconhecendo-se, nesses casos, a complexidade social subjacente e a necessidade de regulamentar uma tutela processual coletiva da posse, compatível com os direitos fundamentais e com a dimensão difusa dos interesses em jogo.

Referido regramento estabeleceu, na longa operação de gerenciamento da distribuição desigual da terra no Brasil¹⁵, uma nova perspectiva para atuação numa antiga arena, desta vez ao fixar e estabelecer critérios mais claros para que as disputas sobre a terra, a cidade e a consecução do direito humano à moradia – com as políticas públicas que lhe dizem respeito - ocorram nos espaços do Poder Judiciário.

Tal normativa restou estruturada no art. 565 do CPC, que cuida do litígio coletivo pela posse de imóvel e estabelece a necessidade de designação de audiência de mediação para os casos em que a posse questionada data de mais de ano e dia, bem como determina, conforme regramentos, a intimação do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município onde se encontre a área sob litígio para que manifestem seu interesse no processo e apresentem possíveis soluções para o conflito fundiário¹⁶.

O ano de 2015 também foi marcado pela promulgação da Lei nº 13.140, conhecida como Lei de Mediação, que estabeleceu normas gerais para a mediação como meio

13VIANA, Cíntia Portugal. Mediação como Política Pública de Estado em Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil: reflexões sobre a proposta do Art. 579 do Projeto do Novo Código de Processo Civil – CPC. **O Social em Questão**. Revista do Departamento de Serviço Social. Ano 17, n. 31. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2014.

14VANIN, Fábio Scopel; SPENGLER, Fabiana Marion. Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial: possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 2787-2806, dez. 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/34817/27234>>. Acesso em: 11/07/2023.

15CARVALHO, Cláudio Oliveira de; RODRIGUES, Raoni. O novo código de processo civil e as ações possessórias

– novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos? **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 1750- 1770, fev. 2016. ISSN 2317-7721. Disponível em:

<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20912/15356>>. Acesso em: 14/07/2023.

16Op. cit. p. 80.

autocompositivo de resolução de conflitos, tanto na esfera privada quanto no âmbito da administração pública. Em seu Capítulo II, a lei instituiu um marco normativo relevante ao regulamentar expressamente a possibilidade de autocomposição envolvendo entes públicos, rompendo com a ideia de indisponibilidade absoluta do interesse estatal. Tal inovação assume especial importância no campo fundiário, uma vez que grande parte dos conflitos coletivos decorre da ocupação ou da destinação inadequada de terras públicas, exigindo soluções dialogadas que conciliem interesse público e proteção de direitos fundamentais¹⁷.

O paradigma tradicional adotado pela administração pública brasileira esteve historicamente ancorado no princípio da indisponibilidade do interesse público, o que impunha uma postura predominantemente adversarial, voltada à atuação por meio de procedimentos administrativos e ações judiciais, sem abertura para a composição. A promulgação da Lei de Mediação introduziu uma inflexão relevante nesse modelo, ao reconhecer a possibilidade de soluções consensuais envolvendo o poder público. Embora não discipline especificamente sobre o tema dos conflitos fundiários, a norma influencia a interpretação de dispositivos legais correlatos e amplia o campo de legitimidade para a utilização da mediação na gestão de litígios complexos que envolvem interesses públicos relevantes, como ocorre nos casos de ocupações em áreas públicas ou em processos de regularização fundiária¹⁸.

A considerar a necessidade de uma leitura sistematizada da legislação processual, não é possível aplicar os preceitos do art. 565 do CPC sem o suporte da Lei nº 13.140/2015. E para o referido marco legal, a mediação é a “atividade técnica exercida pro terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e

estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”¹⁹.

¹⁷Para a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que será a seguir mais amplamente debatida, o apontamento de propostas e informações relevantes pelos atores públicos para a construção de uma solução negociada do conflito não é apenas recomendada, mas tratada como um dever dos entes públicos e órgãos responsáveis na medida que eventuais decisões jurisdicionais podem impactar amplamente o orçamento e o planejamento do Estado ou do Município. Por esta razão, é fundamental que, uma vez chamada a representação pública para a mediação do conflito fundiário coletivo, lhe seja assegurada a possibilidade de conhecer integralmente a disputa jurídica e o tempo para elaboração de eventual proposta ou solução que evite o agravamento do déficit habitacional ou que estimule a violência no campo.

¹⁸INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER); INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**. Brasília: CNJ, 2021, p. 140.

¹⁹BRASIL. **Lei nº 13.140/2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública (...). Brasília, DF, Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 30/06/2023.

Destaca-se, no entanto, que tais experimentos normativos não se iniciaram em 2015, em verdade, os métodos adequados de solução de conflitos e suas respectivas técnicas de acolhimento e negociação, em seus sentidos mais amplos, receberam a primeira estrutura normativa nacional no ano de 2010, quando o CNJ publicou sua Resolução nº 125, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no âmbito do Poder Judiciário.

Nos últimos anos, com tais inovações normativas, o Brasil tem experimentado mais amplamente as práticas dos métodos adequados de solução de controvérsias, que utilizam técnicas que priorizam o diálogo, focam nos verdadeiros interesses dos envolvidos nos conflitos e estimulam a construção de soluções negociadas.

Ao primeiro olhar, há algumas vantagens no estímulo para que os litígios sejam resolvidos sem a necessidade do julgamento pelo Poder Judiciário, entre elas: 1) a economia de recursos escassos e importantes, como tempo e dinheiro, 2) a maior possibilidade de aderência à solução negociada que à solução imposta pelo juízo, e 3) o restabelecimento, ainda que mínimo, do diálogo entre as partes envolvidas no conflito, o que contribui para a possível restauração de relações e sentimentos rompidos pelo litígio, conforme descrevem Mauro Cappelletti e Bryant Garth, em sua obra *Acesso à Justiça*²⁰¹.

Neste caminhar, outras legislações que interessam ao tratamento do conflito possessório coletivo incorporaram o privilégio às metodologias de autocomposição para o tratamento de conflitos complexos que envolvam as questões fundiárias urbanas e rurais.

O principal exemplo encontra-se na Lei nº 13.465/2017²², a Lei de REURB, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural. A norma lista, em seu artigo 10, quais são os objetivos gerais da regularização fundiária urbana a serem observados pela União, pelos Estados e pelos Municípios, e relaciona entre eles o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos.

A Lei de REURB autoriza e estimula a adoção de procedimento extrajudicial de composição de conflitos originados nos núcleos urbanos informais, com destaque ao seu artigo 21, com referência direta ao Marco Legal da Mediação. A norma vai além e dispõe

20CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

21GORETTI, Ricardo. *Gestão adequada de conflitos: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto*. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 35.

22BRASIL. **Lei nº 13.465/2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (...); e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 10/07/2023.

que, não tendo havido sucesso no procedimento de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem. Isto é, as preferências legais para a resolução deste tipo de controvérsia são claras no sentido da adoção dos métodos adequados – orientação normativa que, diante de interpretação sistêmica da legislação, também deve ser considerada pelos Municípios em casos já judicializados em que a regularização fundiária urbana seja alternativa possível.

Em continuidade, também encontra-se orientação normativa que menciona expressamente a necessidade de mediar os conflitos fundiários coletivos na Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos que elenca, entre seus considerandos, as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos 3, de 2009, que prevê, entre seus objetivos estratégicos, o acesso à justiça no campo e na cidade e aponta como meios para tais garantias a criação de marco legal para a mediação de conflitos fundiários urbanos e a institucionalização da mediação nas demandas de conflitos coletivos rurais e urbanos²³.

O arcabouço normativo delineado conduz à compreensão de que, mesmo antes da ADPF 828, nos conflitos coletivos pela posse — tanto em áreas urbanas quanto rurais — que expressam as desigualdades estruturais no acesso à terra e à moradia no Brasil, torna-se imprescindível a construção de um regime pautado por diálogos interinstitucionais, os quais podem se desenvolver no âmbito judicial ou extrajudicial. Esses diálogos devem, preferencialmente, ser conduzidos à luz dos métodos autocompositivos, de modo a possibilitar a formulação de soluções negociadas que considerem a atuação articulada das políticas públicas e a participação de entes públicos e privados. Apenas com essa abordagem é possível alcançar desfechos sustentáveis, socialmente legítimos e viáveis do ponto de vista da execução prática.

Este contexto, no qual estão expostas relevantes questões relacionadas à interpretação integrada de uma série de normativos que orientam a mediação de conflitos fundiários coletivos, a partir de suas técnicas e ferramentas específicas, bem como a necessidade de se compreender o problema da desigual distribuição de terra e do déficit habitacional em áreas urbanas como estrutural, que demanda do poder público atuação coordenada no tempo e no espaço, é o que motiva a presente pesquisa.

3. A ADPF 828 e a institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias

23BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Resolução nº 10 de 17 de outubro de 2018.** Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-paragarantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriossruraiseurbanos.pdf. Acesso em 30/06/2023.

A normatividade delineada até aqui se articula com os desdobramentos da Quarta Tutela Provisória Incidental proferida na ADPF 828, cujo conteúdo reforça a atuação estratégica do Poder Judiciário como instância qualificada para a mediação de conflitos fundiários complexos. Essa reconfiguração do papel judicial justifica a análise aprofundada das técnicas voltadas ao enfrentamento de problemas estruturais, visando aprimorar a intervenção jurisdicional no campo das políticas públicas. Tal atuação pode se dar tanto em sua concepção tradicional — enquanto órgão de decisão e controle — quanto em uma perspectiva mais contemporânea, que enxerga o Judiciário como espaço de escuta institucional, articulação intersetorial e promoção de reestruturações sociais pactuadas.

Com o advento da pandemia de COVID-19, a partir de março de 2020, emergiu uma tensão evidente entre diretrizes sanitárias internacionais e medidas administrativas e judiciais em curso em todo país. De um lado, havia a ampla difusão no noticiário das recomendações da Organização Mundial da Saúde, acolhidas em maior ou menor grau pelos entes federativos e pela própria União Federal, no sentido de que a população permanecesse em casa e evitasse deslocamentos e aglomerações desnecessárias, como estratégia para conter a disseminação do vírus e preservar a capacidade do sistema público de saúde. De outro, tramitavam processos judiciais e atos administrativos que autorizavam, ou ao menos não impediam, despejos e remoções forçadas, potencialmente afetando milhares de pessoas — independentemente de sua inserção nos grupos mais vulneráveis à infecção.

O cenário de insegurança jurídica quanto à posse, aliado ao clima generalizado de temor diante de uma doença cujos impactos ainda eram pouco compreendidos, motivou uma série de respostas institucionais que articularam fundamentos legais e princípios constitucionais. Diversos estados editaram normas suspendendo temporariamente o cumprimento de mandados de reintegração de posse²⁴, enquanto movimentos sociais e organizações da sociedade civil lançaram a campanha “Despejo Zero”²⁵. Esse movimento culminou, em abril de 2021, com a propositura da ADPF 828, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, cujo objetivo era suspender nacionalmente todos os processos e

24 OLIVEIRA, J. A.; FISCHER, L. R. da C. Remoções forçadas no contexto da pandemia de COVID-19: entre o direito e o dever de moradia. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 181–194, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.307. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/oliver_rbdu12. Acesso em: 14/07/2024.

25 A “Campanha Nacional Despejo Zero: Em defesa da Vida no Campo e na Cidade” foi lançada no mês de junho de 2020 por movimentos e organizações da sociedade civil, com apoio internacional, com o propósito de denunciar ações de despejo e de reintegração de posse, bem como pautar na agenda pública a urgência da garantia do direito à moradia digna e da demarcação de terras indígenas e quilombolas. O acervo da campanha, seus impactos, outras notícias e publicações podem ser acessadas no link: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 11/07/2024.

procedimentos — de natureza judicial ou administrativa — que pudessem ensejar a remoção ou o despejo de pessoas durante a vigência da emergência sanitária.²⁶

A ADPF 828 contou com ampla adesão de entidades, instituições e movimentos da sociedade civil organizada, que ingressaram no feito na qualidade de *amici curiae*, colaborando com a qualificação do debate constitucional instaurado. Em decisões proferidas ao longo de 2021 e 2022, o Ministro Relator deferiu três sucessivas medidas cautelares determinando a suspensão, em todo o território nacional, dos despejos e reintegrações de posse — sejam de natureza judicial ou administrativa, coletivos ou individuais — como forma de resguardar direitos fundamentais ameaçados pela execução de ordens de remoção em meio à pandemia.

Com a progressiva alteração do cenário sanitário — marcada pelo avanço da vacinação em massa e pela significativa redução dos índices de mortalidade decorrentes da COVID-19 — o Supremo Tribunal Federal entendeu ser necessário redimensionar os efeitos das medidas excepcionais anteriormente adotadas. Assim, em outubro de 2022, no julgamento da Quarta Tutela Provisória Incidental nos autos da ADPF 828, o Ministro Relator propôs, e o Plenário da Corte referendou, a instituição de um regime de transição voltado à gradativa retomada da execução das decisões judiciais e administrativas que haviam sido suspensas no período crítico da pandemia.

Como parte das medidas definidas no novo regime de transição, o STF determinou que todos os tribunais brasileiros instituíssem, de forma imediata, Comissões de Conflitos Fundiários²⁷. Essas instâncias foram concebidas com atribuições amplas, voltadas ao suporte técnico e institucional aos magistrados que conduzem ações possessórias de caráter coletivo, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Entre suas funções destacam-se a realização de inspeções presenciais nos territórios objeto de litígio, o acompanhamento qualificado dos processos em curso e a condução de audiências de mediação interinstitucional, com a participação obrigatória do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos órgãos gestores das políticas fundiária e urbana nos âmbitos federal, estadual e municipal, além de outros interessados.

Na esteira da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, observou-se, até abril de 2023, que mais da metade dos Tribunais de Justiça do país havia promovido a instalação

26 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 - DF**. Autor: Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Processo Eletrônico. Público. Número único: 0052042-05.2021.1.00.0000. Brasília, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 12/07/2024.

27 Presentemente o Conselho Nacional de Justiça prefere nominar tais Comissões como “Comissões de Soluções Fundiárias” o que se observa de sua Resolução nº 510 de 2023 que será exposta a seguir.

formal das Comissões de Conflitos Fundiários. Essa implementação considerou as particularidades territoriais e institucionais de cada unidade da federação e representou um passo importante na consolidação de estruturas voltadas à mediação de litígios possessórios coletivos. Além disso, sinalizou o início de uma nova fase de enfrentamento da questão fundiária, com foco na reativação progressiva das ações suspensas durante a pandemia, agora sob uma lógica de maior diálogo e articulação interinstitucional.²⁸ O dado é relevante, pois indica a velocidade com a qual os Tribunais deram cumprimento à decisão da Suprema Corte, apenas cerca de seis meses após sua publicação.

Na sequência deste movimento institucional, o CNJ aprovou a Resolução nº 510 de 26 de junho de 2023 que regulamentou a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, estabeleceu diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objetos dos litígios fundiários e instituiu diretrizes para o tratamento das ações judiciais que cuidem de despejos e reintegrações de posse em imóveis destinados à moradia coletiva ou de área produtiva de populações consideradas vulneráveis²⁹.

Conforme expresso no voto do Ministro Relator da ADPF 828³⁰, tanto a deliberação do STF quanto a Resolução nº 510 do CNJ foram fortemente influenciadas por uma experiência considerada exitosa no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná³¹ (TJPR). Desde 2019, o TJPR mantém uma Comissão de Soluções Fundiárias que atua diretamente nos territórios em litígio, realizando visitas técnicas e conduzindo audiências de mediação com base no modelo previsto no artigo 565, §4º do CPC. Nessas sessões, busca-se reunir todos os atores institucionais e sociais envolvidos — como representantes dos órgãos auxiliares da justiça, do poder público em geral, do setor privado e das comunidades afetadas — com o objetivo de construir soluções consensuais e viáveis para os conflitos em curso.

Entre as competências atribuídas às Comissões de Soluções Fundiárias, elencadas de forma exemplificativa, destacam-se: o mapeamento dos litígios sob sua jurisdição; a realização de inspeções técnicas nas áreas em disputa; o estabelecimento de diálogo com os juízos responsáveis pelos processos originários; a articulação com comissões de outros

28 FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; NORONHA, Silvia Gomes; ALENCAR, Thais Viana de. A ADPF Nº 828-DF E A CRIAÇÃO DE COMISSÕES DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS: uma análise do cumprimento da decisão pelos tribunais brasileiros. In: CONPEDI (org.). **Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça III**. Florianópolis: Conpedi, 2023. p. 134-155. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/0edbt8to/KFJG3aSN1A92tV7Z.pdf>. Acesso em: 13/07/2023.

29 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510 de 26 de junho de 2023**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em 30/06/2023.

30 Op. Cit.

31 O histórico, a composição e os atos normativos da Comissão de Soluções Fundiárias do TJPR podem ser encontradas neste site: <https://www.tjpr.jus.br/web/comissao-de-solucoes-fundiarias>. Acesso em 13 de julho de 2023.

poderes e órgãos públicos; a participação ativa em audiências de mediação, independentemente do grau de jurisdição; a promoção e condução de reuniões entre os diversos interessados; e o acompanhamento dos desdobramentos e impactos das medidas adotadas.

Essas atribuições visam à construção de soluções negociadas e sustentáveis para os conflitos fundiários coletivos, mediante atuação coordenada, preventiva e integrada³². A decisão atribuiu ainda às Comissões de Soluções Fundiárias a função de órgãos auxiliares dos juízos competentes, incumbindo-lhes a elaboração de relatórios técnicos e informativos que subsidiem a tomada de decisão pelos magistrados responsáveis pelas ações originárias. Essa atuação de apoio visa qualificar a análise judicial com base em diagnósticos aprofundados, construídos a partir da escuta das partes e da observação direta das condições do território em litígio.

O STF também autorizou que as Comissões de Soluções Fundiárias atuem em regime de cooperação interinstitucional, prestando apoio a outros Tribunais, especialmente na formulação de critérios e estratégias voltados à coordenação temporal das ordens de reintegração de posse, de modo a evitar sua execução simultânea. Tal diretriz revela uma compreensão estrutural da problemática fundiária, ao reconhecer que a adoção de soluções em processos individuais pode produzir efeitos sistêmicos relevantes. Trata-se, portanto, de um convite à construção de políticas judiciais articuladas, capazes de considerar os impactos territoriais, sociais e econômicos das decisões judiciais sobre o acesso à terra e à moradia, tanto em contextos urbanos quanto rurais.

Por sua vez, a Resolução nº 510/2023 do CNJ atribuiu competências específicas à Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, criada no âmbito do próprio CNJ. Entre suas funções, destacam-se: o mapeamento nacional dos conflitos fundiários coletivos; a formulação de diretrizes voltados ao tratamento qualificado dos conflitos fundiários coletivos; o fomento a iniciativas institucionais destinadas a assegurar que tais disputas sejam solucionadas por meios compatíveis com sua complexidade; e a promoção de canais permanentes de diálogo com a sociedade civil e com os entes federativos, com vistas à efetivação dos objetivos que orientam a atuação da Comissão no plano nacional.³³

Este desenho proposto pelo CNJ revela um esforço da administração judiciária de inserir o Poder Judiciário mais amplamente no debate e no planejamento das políticas

32 Op. Cit.

33 Ibidem.

públicas destinadas ao atendimento dos direitos de acesso à terra, à moradia e à cidade, uma vez que o Judiciário é também um ator importante cujas decisões em conflitos fundiários coletivos impactam na distribuição de recursos e no planejamento das ações públicas.

No tocante ao tratamento processual conferido aos conflitos fundiários coletivos, a Resolução nº 510/2023 inova ao estabelecer uma disciplina mais abrangente e protetiva do que aquela prevista no artigo 565 do Código de Processo Civil. O normativo do CNJ amplia o rol de entes que devem ser convocados para as audiências de mediação e conciliação, incluindo, além do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis pela política urbana e agrária, as Procuradorias Estaduais e Municipais, representantes de Movimentos Sociais eventualmente envolvidos nas ocupações e demais instituições públicas e privadas que atuem em áreas correlatas ao conflito. Tal previsão assegura maior pluralidade de vozes no processo, favorecendo a construção de soluções integradas e sensíveis à realidade social dos territórios em disputa³⁴.

O conjunto normativo e institucional analisado contribui para reafirmar o Poder Judiciário como instância central na gestão dos conflitos fundiários coletivos no Brasil, não apenas como órgão julgador, mas como espaço estruturante de diálogo e mediação interinstitucional. Sob uma perspectiva estrutural, delineia-se um novo paradigma de atuação judicial, orientado pela adoção de métodos adequados de resolução de controvérsias, com especial ênfase nas técnicas de mediação. Essa abordagem visa a compatibilizar múltiplos interesses de elevada complexidade social, fundiária e institucional, em consonância com os parâmetros estabelecidos pelo STF na ADPF 828, que incluem critérios como a antiguidade da ocupação, o número de pessoas potencialmente afetadas, a titularidade da área em disputa e o grau de consolidação socioespacial da comunidade envolvida.

4. Análise do Caso do Estado do Pará

Segundo dados recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística³⁵ e da Comissão Pastoral da Terra³⁶, o Estado do Pará está reconhecidamente entre aqueles em que há um dos maiores números de disputas fundiárias, tanto na área urbana, na qual destaca-se a

³⁴ Op. Cit. art. 13, §4º.

³⁵BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Mapeamento dos Aglomerados Subnormais – 2019. Mapa interativo disponível para consulta em: <https://dadosgeociencias.ibge.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=67c70e701c624c63a6f1754a8b8bce4a>. Acesso em 05/07/2023.

³⁶COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Conflitos no Campo Brasil 2022. Goiânia: Cpt Nacional, 2023. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14302&catid=41&m=0>. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Acesso em: 13/07/2023.

capital Belém com mais da metade de seus domicílios classificados como aglomerados subnormais³⁷, para os quais a insegurança da posse é uma característica fundamental, quanto na área rural em que foram mapeados, em 2022, a existência de ao menos 175 conflitos por terra no campo, envolvendo os interesses de mais de 33 mil famílias. O que significa que, no ano de 2022, o Estado do Pará concentrou cerca de 11% dos conflitos por terra no campo em todo o país.

Neste sentido, diante da complexidade própria do Estado, o segundo maior da federação e cuja área territorial representa 14,6% do território nacional, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), ao dar cumprimento ao decidido pela Suprema Corte na ADPF 828 separou inicialmente as atribuições para o tratamento dos conflitos possessórios urbanos e rurais em duas comissões com estrutura e pessoais diferentes. Esta afirmação, quanto à estratégia adotada pela justiça estadual paraense, está fundada na análise conjunta de dois atos normativos oriundos da Presidência do TJPA.

Em março de 2023, a Presidência do referido Tribunal instituiu sua Comissão de Conflitos Fundiários pela Portaria nº 1364/2023-GP³⁸ (alterada posteriormente pela Portaria 1615/2023-GP³⁹), com referência direta à decisão do STF e, inicialmente, com atribuição para tratar todos os conflitos fundiários do Estado.

Com o intuito de compreender e corretamente dimensionar os conflitos possessórios coletivos urbanos, a Comissão de Conflitos Fundiários do TJPA realizou levantamento interno com apoio do Departamento de Planejamento e Estatística do TJPA. Para consecução do objetivo, foi solicitada a seguinte busca ao mencionado departamento, a ser realizada na base de dados de processos eletrônicos do TJPA, que já é integralmente digital: o levantamento do número de ações judiciais distribuídas em todo Estado do Pará, no 1º e 2º Grau, em que tramitassem conflitos possessórios coletivos e em que se localizassem as palavras-chave comumente utilizadas no cadastramento das partes em

³⁷Entre os dias 25 e 29 de setembro de 2023, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística realizou o I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil, ocasião na qual, reunidos movimentos sociais, pesquisadores, lideranças de comunidades, gestores públicos, para revisão e eventual abolição da expressão “aglomerados subnormais” como referência às favelas, comunidades urbanas e assentamentos e territórios populares. Disponível em: <https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023/apresentacao>. Acesso em 20/12/2023.

³⁸PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Presidência. Portaria nº 1364 de 29 de março de 2023. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1274601>. Acesso em 10/07/2023.

³⁹PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Presidência. Portaria nº 1615 de 19 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1288584>. Acesso em 10/07/2023.

demandas desta natureza como "invasores", "moradores", "agressores", "ocupantes", "sem terra", "sem teto", "outros", "desconhecidos" e outras palavras-chave que eventualmente revelassem ações possessórias coletivas.

A escolha pela busca que incluísse tais termos – que revelam a indeterminação dos sujeitos réus nas ações possessórias –, apoia-se nos resultados da pesquisa promovida pelo INSPER a pedido do CNJ⁴⁰, acima citada, que concluiu que o Poder Judiciário apresenta dificuldades em distinguir os conflitos de natureza individual e os de natureza coletiva nas ações possessórias.

O instituto concluiu que mais de 20% das ações já classificadas como coletivas tinham partes indeterminadas, enquanto que outro estudo, também acima citado, elaborado por Giovanna Milano⁴¹, que considerou os Tribunais de Justiça do Rio Grande do Sul, de São Paulo, do Distrito Federal, do Pará, de Pernambuco, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal chegou à conclusão de que em 52% dos casos os réus não foram determinados e estavam identificados por expressões como “invasores desconhecidos”, “ocupantes inominados”, “famílias carentes”, pessoas ditas sem terra” e outros. A pesquisadora identificou ao menos 185 denominações diferentes para se referir às partes dos polos passivos nas ações possessórias coletivas.

A solicitação também esclareceu que as buscas deveriam ser feitas considerando das classes judiciais oriundas da Tabela Unificada de Classes do CNJ: "reintegração de posse" nº 12138, "manutenção de posse" nº 1707, "interdito proibitório" nº 1709, "imissão na posse" nº 113, "49 usucapião", "92 - despejo", "93 - despejo por falta de pagamento" e "94 - despejo por falta de pagamento cumulado com cobrança", nas quais poderiam (ou ao menos deveriam) se concentrar as ações possessórias coletivas.

Os dados obtidos com o levantamento podem ser assim sintetizados: havia, em abril de 2023 (os dados são dinâmicos e se alteram diariamente, considerando distribuições, baixas e encaminhamento para instância superior, movimentações típicas da administração judiciária) 1.005 ações judiciais que combinavam as classes e palavras-chave acima descritas, distribuídas em 76 comarcas diferentes. Entre esses, 149 ações judiciais estavam distribuídas às varas agrárias, em áreas que se presumem rurais, e 856 distribuídas às varas comuns com competências cíveis, em áreas que se presumem urbanas.

40INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER); INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**. Brasília: CNJ, 2021.

41MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário**. 1. ed. Curitiba: Íthala, 2017. p. 144 e ss.

Os números revelaram a grandiosidade do problema estrutural a ser enfrentado pela Comissão do Poder Judiciário do Estado do Pará e também a necessidade de fazer frente a decisão da Suprema Corte com as ferramentas de tratamento dos problemas estruturais e de autocomposição de conflitos.

Em agosto de 2023, a Presidência do TJPA consolidou as comissões em uma única Comissão de Soluções Fundiárias, que passou a reunir as atribuições para atuar em conflitos coletivos em áreas urbanas e rurais, pela Portaria nº 3525/2023-GP⁴³.

A presente seção dedica-se à análise empírica da atuação das Comissões de Soluções Fundiárias no âmbito do TJPA, com base em uma abordagem de pesquisa-ação. Foram selecionados dez casos conduzidos entre os anos de 2021 e 2024, nos quais as autoras atuaram como mediadoras judiciais, ou como responsáveis pelo apoio técnico e institucional à mediação. Os casos analisados envolvem comunidades vulnerabilizadas em diferentes estágios de ocupação e judicialização, e ilustram as potencialidades e os limites da mediação enquanto instrumento de transformação estrutural e promoção do direito à moradia.

A experiência do TJPA no cumprimento das determinações da ADPF 828 e da Resolução nº 510/2023 do CNJ constitui um campo privilegiado para examinar os desafios operacionais, os avanços normativos e os impactos concretos da mediação de conflitos fundiários coletivos em contextos urbanos amazônicos. Essa realidade, marcada por desigualdades históricas no acesso à terra e à moradia, exige soluções institucionais sensíveis à complexidade dos territórios populares e à necessidade de articulação intersetorial.

A criação das Comissões de Soluções Fundiárias, conforme previsto na quarta tutela provisória da ADPF 828 e posteriormente normatizado pela Resolução CNJ nº 510/2023, representa um avanço na institucionalização de mecanismos de tratamento adequado dos conflitos fundiários coletivos no Brasil. Essas Comissões buscam promover espaços de diálogo e mediação que considerem a complexidade estrutural das disputas possessórias e petitorias, especialmente em contextos marcados por desigualdades históricas, como ocorre na Amazônia urbana.

No Estado do Pará, onde a insegurança fundiária urbana atinge milhares de famílias em situação de vulnerabilidade, a implementação da CSF vinculada ao Tribunal de Justiça (TJPA) tem proporcionado uma nova abordagem às ações possessórias coletivas. A mediação coletiva, conduzida em parceria com órgãos públicos, Defensoria Pública, Ministério Público

e movimentos sociais, tem sido uma estratégia central para evitar remoções forçadas e construir soluções consensuais que garantam o direito à moradia adequada.

Esta pesquisa, considera dez casos de conflitos possessórios coletivos judicializados que foram encaminhados para procedimentos de mediação no âmbito de unidade judiciária em que uma das autoras era uma servidora efetiva e mediadora judicial lotada. Os dez casos foram selecionados entre o universo de processos recebidos pela unidade judiciária considerando o critério de que a área objeto do conflito pertença à área urbana de município no estado do Pará e o critério de que o procedimento de mediação tenha avançado para além do estágio inicial, de recebimento do caso e contato com os interessados.

No que segue, serão apresentados casos concretos acompanhados pela Comissão de Soluções Fundiárias do TJPA, com destaque para os elementos metodológicos empregados, os atores envolvidos, as estratégias de mediação adotadas e os resultados observados. O objetivo é compreender de que forma a mediação tem contribuído para prevenir remoções forçadas, promover a escuta qualificada dos sujeitos coletivos e construir respostas processuais compatíveis com a natureza estrutural dos litígios fundiários na região.

O Caso 1 recebeu o nome de “Terra Cabana e Ocupações Nelson Mandela I, II, III e Pau D’Arco”, localizado no município de Benevides/PA. A atuação da pesquisadora neste caso teve início em agosto de 2021, após expediente enviado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos ao TJPA e encaminhamento para a unidade judicial em que trabalhava a autora, antes mesmo da institucionalização das Comissões. Tratava-se de conflito envolvendo sobreposição de ocupações em uma área superior a 1.000 hectares em litígio judicial com uma construtora. A mediação foi conduzida de forma extrajudicial, com criação de grupo de trabalho interinstitucional, escutas coletivas e apoio técnico da UFPA. A Universidade elaborou, no caso concreto, peças técnicas de espacialização das pretensões possessórias das comunidades, com o objetivo de lhes colocar em paridade de armas com a empresa litigante. Embora não tenha havido acordo integral, a atuação gerou impacto comunitário e institucional e foi marco para a institucionalização da Comissão de Soluções Fundiárias no estado.

O Caso 2 recebeu o nome de “Comunidade Bom Sossego”, localizado no município de Marituba/PA. A ação de interdito proibitório foi ajuizada em 2019 por empresa administradora de um cemitério contra famílias ocupantes de uma parcela de seu empreendimento. A comunidade retirou parte do muro do cemitério e passou a construir moradias. A mediação foi instaurada, tendo a autora atuado no caso como mediadora judicial, com o apoio da Defensoria Pública e do Ministério Público, resultando na suspensão de medidas liminares e

encaminhamento para levantamento social com vistas à solução futura. O caso chegou à redação de acordo pronto para ser submetido à homologação judicial cujo curso fora interrompido para regularização de questões processuais pendentes. Posteriormente, já após a devolução do caso para a vara de origem, as partes chegaram ao acordo final, permitindo a manutenção da comunidade no local.

O Caso 3 recebeu o nome de “Comunidade Novo Horizonte”, localizado no município de Ananindeua/PA.

A ação de reintegração de posse fora ajuizada em 2015 por particular contra ocupantes de um terreno de sua propriedade. O processo envolve dezenas de famílias e tramitou por anos sem solução definitiva. A mediação foi instaurada a partir de 2022, e a autora mediou o caso até o ano de 2024, com escuta comunitária e envolvimento de órgãos públicos. A UFPA contribuiu tecnicamente apresentando Diagnóstico Multidisciplinar sobre a área em conflito. Ainda não houve acordo, mas a mediação segue em andamento com produção de informações qualificadas e tentativa de construção de solução negociada.

O Caso 4 recebeu o nome de “Comunidade Park Café”, localizado no município de Belém/PA. Ação de reintegração ajuizada por particulares contra ocupantes de uma área em que funcionou uma antiga fábrica de café. O processo foi remetido para mediação com participação da Comissão de Soluções Fundiárias. A UFPA contribuiu tecnicamente apresentando Diagnóstico Multidisciplinar sobre a área em conflito. As tratativas resultaram em acordos parciais que importaram no cadastramento das famílias e realização de avaliações quanto ao valor do imóvel para fins de negociação com o Estado para desapropriação.

O Caso 5 recebeu o nome de Comunidade Nova Conquista no município de Eldorado dos Carajás/PA.

Conflito possessório iniciado em 2016, envolvendo ocupação consolidada por moradores em área com características periurbanas que fora, no passado, um frigorífico. O processo foi judicializado e, após atuação mediadora em 2022, firmou-se acordo entre as partes, homologado judicialmente, garantindo a saída voluntária das famílias para terreno adquirido pela Prefeitura com recursos recolhidos com a comunidade local de empresários e pecuaristas, que possuíam interesse no retorno das atividades do frigorífico. A Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB) fora chamada ao procedimento de mediação e comprometeu-se a incluir todas as famílias participantes do acordo em políticas públicas de habitação. Trata-se de caso exitoso em município do interior, com articulação entre Prefeitura, particulares, COHAB, Ministério Público e Defensoria Pública.

O Caso 6 recebeu o nome de Comunidade Icuí Ville, localizada no município de

Ananindeua/PA. A ação de reintegração de posse fora proposta em 2019 contra moradores da ocupação Icuí Ville. A mediação judicial foi instaurada com apoio da Comissão de Soluções Fundiárias e envolvimento da Defensoria Pública. Apesar das tratativas e da escuta comunitária realizada, ainda não houve acordo. O processo segue em tramitação.

O Caso 7 recebeu o nome de Comunidade Beira-Mar, localizada em Belém/PA. Ação possessória ajuizada por empresa em 2022 contra ocupantes de área que seria destinada a projeto comercial. O processo tramitou com pedidos de liminar e mobilização comunitária. Foram realizadas sessões de mediação com escuta das partes e articulação com órgãos públicos, mas ainda não houve acordo. O caso permanece em curso.

O Caso 8 recebeu o nome de Comunidade Cristo Rei, localizado em Ananindeua/PA. Ação de manutenção de posse ajuizada por moradores da Travessa Cristo Rei, buscando proteção contra ameaças de remoção por terceiros. O caso envolveu pedidos liminares e atuação da Comissão de Soluções Fundiárias. Foram realizadas sessões de escuta e diligências técnicas. Ainda não houve acordo, e o processo segue em mediação.

O Caso 9 recebeu o nome de Comunidade Jardim das Oliveiras, localizado em Ananindeua/PA. Conflito possessório antigo, judicializado desde 2014, envolvendo área densamente ocupada no bairro do Icuí-Guajará. Em 2022, passou a contar com acompanhamento da Comissão de Soluções Fundiárias, que realizou escutas, reuniões e articulações institucionais. Ainda não houve acordo formal, mas o processo foi requalificado com maior integração entre os atores envolvidos.

O Caso 10 recebeu o nome de Comunidade do Tauá, localizado em Barcarena/PA. Litígio judicial iniciado por empresas mineradoras contra famílias ocupantes de área no território conhecido como Tauá, em Barcarena. O caso possui tramitação longa, com envolvimento de comunidades tradicionais e complexidade socioambiental. A Comissão de Soluções Fundiárias atuou com a realização de visitas técnicas, produção de documentos e escutas. Não há acordo celebrado, e o processo permanece em mediação.

A experiência paraense evidencia que a mediação em conflitos fundiários não apenas contribui para a pacificação social, mas também atua como mecanismo de transformação institucional, promovendo um novo paradigma de governança fundiária urbana centrado nos direitos humanos e na função social da propriedade. Todavia, os desafios ainda são significativos, exigindo maior investimento em formação de mediadores, estruturação da CSF e articulação interinstitucional permanente.

A análise dos casos acompanhados no âmbito da Comissão de Soluções Fundiárias do TJPA permitiu evidenciar, a partir da prática concreta, as múltiplas dimensões da mediação como ferramenta estratégica na gestão dos conflitos fundiários coletivos urbanos. Ao reunir processos em diferentes estágios de judicialização, localizados em contextos territoriais e institucionais diversos, a pesquisa empírica revelou tanto os avanços obtidos quanto os entraves persistentes na construção de soluções dialógicas e estruturais.

A inserção das autoras como mediadoras judiciais, sendo uma delas servidora lotada na unidade responsável pelos procedimentos analisados possibilitou uma aproximação metodológica singular, conferindo densidade à observação participante e permitindo sistematizar, com base na prática, elementos fundamentais para a compreensão dos desafios institucionais enfrentados pelas comissões no cotidiano forense. A partir dessa vivência, foi possível mapear estratégias eficazes de articulação interinstitucional, padrões recorrentes de resistência à mediação e fatores condicionantes para a efetividade das soluções pactuadas.

Além disso, os casos demonstraram que a mediação, quando estruturada com suporte técnico adequado, envolvimento multissetorial e escuta qualificada das comunidades envolvidas, pode funcionar como catalisadora de respostas mais sensíveis à complexidade dos litígios possessórios, cenário em que se destacam os casos Bom Sossego, Novo Horizonte e Park Café. Ainda que nem todos os processos tenham culminado em acordos formais, o simples deslocamento do conflito para um espaço institucional de diálogo já representa um avanço em relação à lógica tradicional da adjudicação excludente.

Nesse sentido, o percurso empírico empreendido ao longo desta pesquisa reforça a hipótese central de que a mediação, integrada ao funcionamento das Comissões de Soluções Fundiárias e amparada por diretrizes normativas estruturadas, constitui um instrumento relevante para o enfrentamento dos conflitos fundiários sob uma perspectiva transformadora, condizente com os princípios constitucionais da função social da propriedade, do direito à moradia e do acesso à justiça.

5. Conclusão

A análise da mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos, à luz da decisão proferida na ADPF nº 828 e da Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça, permitiu demonstrar que o Poder Judiciário brasileiro vem gradualmente assumindo um papel mais ativo e responsivo diante de litígios estruturais relacionados ao direito à moradia. A criação das Comissões de Soluções Fundiárias representa um marco nessa transformação, ao institucionalizar espaços de escuta, negociação interinstitucional e busca por soluções

consensuais capazes de atender à complexidade dos conflitos que envolvem coletividades vulnerabilizadas.

A partir da experiência empírica do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, observou-se que a mediação, quando conduzida com planejamento técnico, diálogo multissetorial e sensibilidade territorial, tem potencial concreto para prevenir remoções forçadas, requalificar processos possessórios e ampliar o acesso à justiça de populações historicamente excluídas. A pesquisa-ação desenvolvida, ancorada na atuação direta das autoras enquanto mediadoras judiciais, permitiu sistematizar práticas institucionais, mapear limites operacionais e identificar estratégias bem-sucedidas de mediação em diferentes contextos urbanos amazônicos.

Entre os principais achados da pesquisa, destaca-se: (i) a centralidade das Comissões de Soluções Fundiárias como estruturas de mediação institucionalizada; (ii) a relevância da atuação coordenada entre Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, órgãos de política urbana e movimentos sociais; (iii) a importância da escuta ativa das comunidades e da produção de diagnósticos técnicos multidisciplinares para fundamentar alternativas viáveis de permanência ou transição.

Contudo, o estudo também evidencia que a consolidação desse modelo exige avanços significativos. É necessário fortalecer a estrutura e a autonomia das Comissões, ampliar sua presença territorial, garantir formação continuada aos(as) profissionais que atuam no apoio aos magistrados e magistradas integrantes das Comissões, e fomentar a cultura da mediação como política pública permanente do Judiciário no campo fundiário.

Sob essa perspectiva, a mediação de conflitos fundiários deve ser compreendida não apenas como técnica processual ou etapa procedimental, mas como prática institucional orientada por princípios democráticos, apta a promover o diálogo entre diferentes racionalidades — jurídica, social, urbanística e comunitária. Trata-se, em última instância, de uma estratégia de transformação da cultura jurídica, com potencial de reconfigurar o papel do Judiciário em direção a uma justiça comprometida com a dignidade humana, a função social da propriedade e a construção de cidades mais justas e inclusivas.

Do ponto de vista acadêmico, esta pesquisa contribui para o campo do Direito e Desenvolvimento na Amazônia ao integrar teoria jurídica, experiência institucional e análise empírica. Já do ponto de vista prático, fornece subsídios para o aprimoramento da mediação

fundiária e reforça a importância da articulação entre Poder Judiciário e demais atores na produção de respostas efetivas aos conflitos urbanos complexos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, André Carias de. **Juan Carlos Vezzulla: a arte da mediação: em depoimento a André Carias de Araújo**. 1. ed. Florianópolis: Emais, 2022. 148 p. ISBN 978-65-86439-92-2.

ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. **Desmistificando os processos estruturais – “Processos Estruturais” e “Segurança Jurídica”**. Revista de Processo. Vol. 330/2022. Ano 47. São Paulo: Ed. RT. P. 239 -259. Ago. 2022.

BRAGA NETO, Adolfo [et al.]. **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias**. Coordenação de Carlos Alberto Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, Paulo Eduardo Alves da Silva. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 332 p. ISBN 975-65-596-4006-5.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 - DF**. Autor: Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Processo Eletrônico. Público. Número único: 0052042-05.2021.1.00.0000. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>>. Acesso em: 12/07/2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Resolução nº 10 de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-paragarantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitoshumanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf>. Acesso em 30/06/2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510 de 26 de junho de 2023**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>>. Acesso em 30/06/2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapeamento dos Aglomerados Subnormais – 2019**. Mapa interativo disponível para consulta em: <<https://dadosgeociencias.ibge.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=67c70e701c624c63a6f1754a8b8bce4a>>. Acesso em 05/07/2023.

BRASIL. **Lei nº 13.140/2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública (...). Brasília, DF, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm>. Acesso em: 30/06/2023.

BRASIL. **Lei Ordinária nº 13.465, de 14 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (...); e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 20/12/2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre princípios e diretrizes para a mediação de conflitos fundiários urbanos no âmbito da Política Nacional de Reforma Urbana. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-87-2009.pdf>>. Acesso em: 10/05/2025.

BOYES WATSON, Carolyn; PRANIS, Kay. **Círculos em movimento**: construindo uma comunidade escolar restaurativa. Versão compacta. Tradução de Fátima de Bastiani. [S.l.]: [s.n.], [20--]. Os direitos da tradução em português, para o Brasil, são da AJURIS e Terre des hommes.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, Cláudio Oliveira de; RODRIGUES, Raoni. **O novo código de processo civil e as ações possessórias**— novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos? Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 1750-1770, fev. 2016. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20912/15356>>. Acesso em: 14/07/2023.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo Brasil 2022**. Goiânia: Cpt Nacional, 2023. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/downloads?task=download.send&id=14302&catid=41&m=0>>. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino>. Acesso em: 13/07/2023.

FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. 224 p. 2. tir. 2020. ISBN 978-85-519-0862-4.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; NORONHA, Silvia Gomes; ALENCAR, Thais Viana de. **A ADPF Nº 828DF E A CRIAÇÃO DE COMISSÕES DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS**: uma análise do cumprimento da decisão pelos tribunais brasileiros. In: CONPEDI (org.). Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça III. Florianópolis: Conpedi, 2023. p. 134- 155. Disponível em: <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/0edbt8to/KFJG3aSN1A92tV7Z.pdf>>. Acesso em: 13/07/2023.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; NASCIMENTO CORREIA DE ANDRADE, Agenor Cássio; ALENCAR, Thais Viana de. **Comissões de Soluções Fundiárias como medida**

estruturante da ADPF 828. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 5, n. Especial, p. 311–340, 2025. DOI: 10.53798/suprema.2025.v5.nEspecial.a346. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/346>. Acesso em: 10/05/2025

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões**. Tradução de Rachel Agavino. Edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. 244 p. ISBN 978-85-431-0621-2

GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos**: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto. Salvador: Juspodivm, 2019. 208 p. ISBN 978-85-442-2934-9.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e acesso à justiça**. 2. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2021. 592 p. ISBN 978-65-5680-169-8.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tipologias do território**: aglomerados subnormais. aglomerados subnormais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 29 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapeamento dos Aglomerados Subnormais – 2019**. Mapa interativo disponível para consulta em: <https://dadosgeociencias.ibge.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=67c70e701c624c63a6f1754a8b8bce4a>. Acesso em 26. dez. 2021.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPE); INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021

LEIROS, Marcela. **Amazônia concentra maior crescimento de favelas no País em 37 anos, com 29,3% da expansão urbana na periferia**. 2022. Disponível em: <https://revistacenarium.com.br/amazonia-concentra-maior-crescimento-de-favelas-no-pais-em-37-anos-com-293-da-expansao-urbana-na-periferia/>. Acesso em: 09 nov. 2022.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**. 1. ed. Curitiba: Íthala, 2017. 278 p. ISBN 978-85-5544-092-2.

MONTES NETTO, Carlos Eduardo; PAIOLA, Jonathas Celino; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ESTRUTURAIS NO SISTEMA MULTIPORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA**. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife - ISSN: 2448-2307, v. 93, n.2, p. 196-220 Out. 2021. ISSN 2448-2307. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/251092>. Acesso em: 10/05/2025.

MOTTA, Marcia. **Terras de Carlota**: a Vila de Ançã e a invenção demarcatória (1799-1830). Niterói, RJ: Proprietas, 2022. ISBN 978-65-00-45988-3.

NASCIMENTO, Durbens Martins; SANTOS, Myrian Silvana S. C. Ataíde dos; NEVES, Renato Martins das (orgs.). **Regularização fundiária urbana na Amazônia Legal**: morar, conviver, preservar – Rede Amazônia. Belém: NAEA, 2022. 542 p. ISBN 978-65-86640-49-6.

NEPOMUCENO, Eric. **O massacre: Eldorado do Carajás, uma história de impunidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019. 167 p. ISBN 978-85-01-11289-7.

NEPOMUCENO, Chaira Lacerda; DIAS, Daniella Maria dos Santos; MARQUES, Carlos Henrique Costa. **As decisões estruturais e o procedimento das ações possessórias**: um estudo de caso do residencial "Cristo vive". Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 11, n. 4, p. 135-173, fev. 2020.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. Tradução do original alemão por Antônio Luz Costa; revisão técnico-jurídica de Edvaldo Moita; com colaboração de Agnes Macedo; prefácio original de Niklas Luhmann. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018. 462 p. Título original: *Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne: eine theoretische Betrachtung und eine Interpretation des Falls Brasilien*. ISBN 978-85-469-0205-7.

NORONHA, Silvia Gomes; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; GÓES, Gisele Santos Fernandes. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E A ADPF 828-DF: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROCESSO ESTRUTURAL**. Revista Eletrônica de Direito Processual, [S. l.], v. 24, n. 3, 2023. DOI: 10.12957/redp.2023.79583. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/79583>>. Acesso em: 22/11/2023.

NORONHA, Silvia Gomes; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Tratamento adequado de conflitos sociais e ações possessórias: um relato de caso sobre a comunidade Bom Sossego, em Marituba (Pará). **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 10, 2023. DOI: <https://doi.org/10.19092/reed.v10.813>. Disponível em: <<https://reedrevista.org/reed/article/download/813/456>>. Acesso em: 10/05/2025.

OLIVEIRA, Juliana Andrea; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Remoções forçadas no contexto da pandemia de COVID- 19**: entre o direito e o dever de moradia. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 181–194, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.307. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/oliver_rbdu12>. Acesso em: 14/07/2023.

OLIVEIRA, Juliana Andrea; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Despejos ou remoções forçadas e população vulnerável: caminhos para a gestão democrática da moradia nas cidades. In: ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes (org.). **Gestão democrática de cidades: estudos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 39–59. ISBN 978-85-519-2027-5

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral n. 7 sobre o Direito à Moradia Adequada e Despejos Forçados, 1997**. Disponível em: <<http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=13642&lang=pt>>. Acesso em 13/07/2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Presidência. **Portaria nº 1364 de 29 de março de 2023**. Disponível em: <<https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1274601>>. Acesso em 10/07/2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Presidência. **Portaria nº 1615 de 19 de abril de 2023**. Disponível em: <<https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1288584>>. Acesso em 10/07/2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Presidência. **Portaria nº 3525 de 23 de agosto de 2023**. Disponível em: <<https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1454626>>. Acesso em 10/12/2023.

PRANIS, Kay. **Círculos de justiça restaurativa e de construção da paz**: guia do facilitador. Tradução de Fátima de Bastiani. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2011. 42 p.

ROCHA, Marisa Lopes da; AGUIAR, Katia Faria de. **Pesquisa-intervenção e a produção de novas análises**. Psicol. cienc. prof., Brasília, v. 23, n. 4, p. 64-73, dez. 2003. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932003000400010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10/11/2022.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. 456 p. ISBN 978-85-7559-668-5.

SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. 2. ed., 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017. 200 p. ISBN 978-85-314-1262-2.

SANTOS, Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia**: avaliação e mensuração de seus efeitos. 2018. 210 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11174>>. Acesso em 20/11/2023.

STONE, Douglas; PATTON, Bruce; HEEN, Sheila. **Conversas difíceis**. Tradução de Bruno Fiúzza e Roberta Clapp. 1. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2021. 336 p. Título original: *Difficult conversations*. ISBN 978-65-5564-158-5.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016. 398 p. ISBN 978-85-309-7141-0.

TRINDADE JÚNIOR, Sanit-Clair Cordeiro de; SANTOS, Tiago Veloso dos. **O urbano e o metropolitano em Belém**: (re)configurações socioespaciais e estratégias de planejamento e gestão. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. 296 p. ISBN 978-85-69437-54-3

VANIN, Fábio Scopel; SPENGLER, Fabiana Marion. **Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial**: possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 2787-2806, dez. 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/34817/27234>>. Acesso em: 11/07/2023.

VIANA, Cíntia Portugal. **Mediação como Política Pública de Estado em Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil**: reflexões sobre a proposta do Art. 579 do Projeto do Novo

Código de Processo Civil – CPC. O Social em Questão. Revista do Departamento de Serviço Social. Ano 17, n. 31. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2014.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. Revista de Processo, São Paulo, v. 1, n. 284, p. 333-369, dez. 2018. Disponível em: < <https://bd.tjdft.jus.br/handle/tjdft/42955> >. Acesso em 20/11/2023.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023. 624 p. ISBN 978-85-442-4127-1.

WARAT, Luis Alberto (org.). **Em nome do acordo: a mediação no direito**. Florianópolis: EModara, 2019. 104 p. ISBN 978-85-94142-08-5.

3 COMPROVANTE DE SUBMISSÃO DO ARTIGO CIENTÍFICO



Thais Alencar <thais.alencar7@gmail.com>

[REED] Agradecimento pela submissão

1 mensagem

Pedro Heitor Barros Geraldo via Open Journal Systems <pen-bounces@emnuvens.com.br>
Responder a: Pedro Heitor Barros Geraldo <pedrogerald@id.uff.br>
Para: Thais alencar <thais.alencar7@gmail.com>

21 de maio de 2025 às
16:24

Thais alencar,

Agradecemos a submissão do trabalho "Mediação de Conflitos Fundiários Coletivos Urbanos:: estratégias para cumprimento da ADPF 828 no Estado do Pará" para a revista Revista de Estudos Empíricos em Direito. Acompanhe o progresso da sua submissão por meio da interface de administração do sistema, disponível em:

URL da submissão: <https://reedrevista.org/reed/authorDashboard/submission/986>
Login: thaisvalencar

Em caso de dúvidas, entre em contato via e-mail.

Agradecemos mais uma vez considerar nossa revista como meio de compartilhar seu trabalho.

Pedro Heitor Barros Geraldo

Equipe REED

4 PROTOCOLO PARA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS URBANOS

Sumário

1. Apresentação
2. Conceitos Fundamentais
 - 2.1 Conflito fundiário coletivo urbano
 - 2.2 Mediação
 - 2.3 Processo estrutural e multiparcialidade
3. Princípios e Fundamentos Orientadores do diretrizes
 - 3.1 Princípio da autocomposição e do diálogo interinstitucional
 - 3.2 Princípio da participação e do protagonismo comunitário
 - 3.3 Princípio da transversalidade e da intersetorialidade
 - 3.4 Mediação como instrumento de transformação estrutural
4. Etapas da Mediação
 - 4.1 Atendimento Inicial e Acolhimento da Comunidade
 - 4.2 Diagnóstico Interdisciplinar do Conflito
 - 4.3 Planejamento da Mediação
 - 4.4 Sessões de Mediação
 - 4.5 Formalização do Acordo e Acompanhamento
5. Estratégias Complementares
 - 5.1 Atuação Interinstitucional Articulada
 - 5.2 Inserção em Políticas Públicas de Regularização Fundiária
 - 5.3 Educação em Direitos e Fortalecimento Comunitário
 - 5.4 Produção e Sistematização de Dados sobre Conflitos
 - 5.5 Prevenção de Novos Conflitos e Atuação Estratégica
6. Instrumentos e Técnicas de Mediação
 - 6.1 Escuta ativa e escuta estruturada
 - 6.2 Mapeamento de atores e de interesses
 - 6.3 Construção de agendas comuns
 - 6.4 Ferramentas visuais e quadros de análise
 - 6.5 Geração de opções e avaliação conjunta

6.6 ZOPA e BATNA

6.7 Teste de realidade

6.8 Registro e sistematização das propostas

7. Fluxograma do diretrizes de Mediação

Etapa 1: Identificação do Conflito

Etapa 2: Diagnóstico Interdisciplinar

Etapa 3: Planejamento da Mediação

Etapa 4: Sessões de Mediação

Etapa 5: Formalização e Acompanhamento

8. Indicadores de Monitoramento e Avaliação

8.1 Indicadores de processo

8.2 Indicadores de resultado

8.3 Indicadores de impacto

8.4 Instrumentos de monitoramento

9. Conclusão

10. Anexos e Modelos

10.1 Modelo de formulário de escuta inicial

10.2 Check-list para visita técnica

10.3 Minuta de termo de mediação

10.4 Modelo de diagnóstico multidisciplinar

1. Apresentação

As presentes diretrizes para Mediação de Conflitos Fundiários Coletivos Urbanos tem como objetivo fornecer diretrizes teóricas, metodológicas e operacionais para a atuação de juízes e juízas, servidores e servidoras e mediadores e mediadoras judiciais do Tribunal de Justiça do Pará diante dos litígios fundiários coletivos que envolvem comunidades vulnerabilizadas, moradia informal e disputas possessórias ou petitorias em áreas urbanas, com foco no cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828-DF (ADPF 828) e das atribuições da Comissão de Soluções Fundiárias do Estado do Pará (CSFPA).

A formulação destas diretrizes parte da constatação de que os conflitos fundiários urbanos no Brasil – em especial na região amazônica – possuem natureza estrutural, complexa e histórica, resultando de processos de exclusão social, omissões estatais e ausência de políticas públicas habitacionais eficazes. Tratam-se de litígios que, por envolverem coletividades e violações reiteradas de direitos fundamentais, demandam soluções não apenas judiciais, mas também dialógicas, interinstitucionais e voltadas à transformação estrutural da realidade social.

Nesse sentido, a mediação aparece como uma ferramenta estratégica de gestão de conflitos complexos, com potencial para garantir a efetividade do direito à moradia adequada, a prevenção de despejos forçados e a construção de espaços de escuta e negociação institucionalizada entre os diferentes sujeitos envolvidos – Estado, proprietários, comunidades, movimentos sociais e órgãos do Sistema de Justiça (ARENHART e OSNA, 2022). Ao propor o uso sistemático da mediação em conflitos fundiários coletivos, estas diretrizes contribuem para a consolidação de um modelo de acesso à justiça que supera a lógica adversarial e punitivista, abrindo caminho para formas colaborativas de resolução de controvérsias.

As diretrizes estão em consonância com marcos normativos importantes, como o art. 565 do Código de Processo Civil de 2015 (CPC), que prevê audiência de mediação nos litígios possessórios coletivos com posse superior a ano e dia; a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), que disciplina os procedimentos de autocomposição inclusive com a Administração Pública; e a Lei nº 13.465/2017, que disciplinou a regularização fundiária urbana e conferiu centralidade à mediação de conflitos como instrumento para a realização adequada das políticas públicas correlatas. O texto também se fundamenta na Resolução nº

125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, e na Resolução nº 510/2023 do CNJ, que regula as Comissões de Soluções Fundiárias previstas na ADPF 828.

A ADPF 828, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, representa um divisor de águas na atuação do Poder Judiciário frente aos conflitos fundiários urbanos. Ao reconhecer o caráter estrutural da violação ao direito à moradia e determinar a criação das Comissões de Soluções Fundiárias nos tribunais, o STF conferiu novo papel ao Judiciário, que passa a ser não apenas julgador, mas também agente articulador da construção de soluções negociadas e inclusivas. A decisão reposiciona o papel do Judiciário no enfrentamento da desigualdade fundiária e legitima o uso da mediação como técnica adequada à complexidade desses conflitos.

A partir dessa base normativa e institucional, estas diretrizes são também resultado de pesquisa acadêmica desenvolvida no âmbito do curso de Mestrado Profissional em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia da Universidade Federal do Pará, tendo como eixo central o direito à moradia digna e o acesso à justiça no contexto da região amazônica. Como destaca Santos (2018), a insegurança fundiária na Amazônia é reflexo de um processo de ocupação desordenado e excludente, marcado por políticas públicas frágeis e pela histórica omissão do Estado na garantia da função social da propriedade. Milano (2017) reforça que os conflitos fundiários urbanos exigem atuação estratégica e postura participativa do Judiciário, com escuta ativa e articulação institucional.

O programa de Mestrado Profissional exige que o aluno apresente a correlação entre sua prática profissional com sua pesquisa acadêmica. Por esta razão, registra-se que a autora destas diretrizes é mediadora judicial e analista judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Pará que integrou a primeira formação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJPA nos primeiros meses de seu funcionamento entre junho e setembro de 2023. A autora esteve lotada no 7º Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Capital, instalado em convênio com a Universidade Federal do Pará (CEJUSC UFPA). Referida unidade judiciária recebeu, entre os anos de 2021 e 2024, a missão de conduzir sessões de mediação em conflitos coletivos pela posse urbana, tanto em razão de seu competente quadro de mediadores judiciais quanto de sua proximidade com a Universidade e sua potencialidade de informar qualitativamente procedimentos desta natureza.

Na condição de servidora da referida unidade, além das tarefas relacionadas ao estudo e análise dos processos e condução das sessões de mediação, também competia à autora a atribuição de gerenciar, sob as orientações do Juiz Coordenador do CEJUSC, os procedimentos autocompositivos em curso. Assim, a proponente era a responsável pela realização dos contatos com as partes interessadas, seus advogados, autoridades públicas, professores da UFPA que assistem tecnicamente os procedimentos e outros interessados. Além disso, realizava os agendamentos das sessões de mediações e prestava auxílio a os mediadores judiciais a planejarem os atos que seriam conduzidos e o preparo dos eventuais acordos elaborados após as mediações.

A pesquisa que resultou na proposição destas diretrizes considerou um universo de 10 (dez) casos de processos que relatavam conflitos fundiários coletivos em áreas urbanas e implicou na produção de artigo científico submetido ao processo de avaliação e publicação em revista acadêmica qualificada, o mencionado texto está anexado a estas diretrizes e apresenta a estrutura metodológica da pesquisa e justifica teoricamente as razões da presente proposição.

A mediação, portanto, não é apresentada como solução mágica ou substituta do processo judicial, mas como instrumento de superação da rigidez institucional, permitindo que os conflitos fundiários coletivos sejam tratados de forma multidimensional e integradora. Como argumenta Vitorelli (2018), a mediação em litígios estruturais deve ser compreendida como técnica que viabiliza a reconstrução de políticas públicas falhas, por meio da criação de espaços democráticos de diálogo institucional. Tal perspectiva também é sustentada por Arenhart e Osna (2022), ao defenderem a necessidade de abordagens diferenciadas para processos policêntricos, como os conflitos fundiários.

Estas diretrizes se inspira na prática concreta de mediação de conflitos fundiários coletivos desenvolvida no Estado do Pará, citando com especial deferência a experiência da Defensoria Pública por meio do Núcleo de Defesa da Moradia, cuja experiência foi sistematizada no Manual de Práticas para Atuação da Defensoria Pública em Conflitos Fundiários Urbanos (2024), produzido no contexto de pesquisa no mesmo Programa de Pós-Graduação. A atuação do Núcleo revela a importância da institucionalização de fluxos de escuta, diagnóstico técnico-social e diálogo com as comunidades, aliados à articulação com os entes estatais e à defesa qualificada dos direitos sociais.

Por fim, as diretrizes estão estruturadas em etapas que vão desde a identificação do conflito até o acompanhamento da implementação das soluções acordadas. Cada etapa é detalhada em procedimentos, critérios e instrumentos que buscam orientar a atuação dos operadores do direito e das instituições envolvidas, respeitando a realidade local, as especificidades da Amazônia urbana e a centralidade da dignidade humana como fundamento da ação pública.

2. Conceitos Fundamentais

A mediação de conflitos fundiários coletivos no meio urbano requer a compreensão de um conjunto de conceitos jurídicos, políticos e sociais que estruturam a abordagem proposta nestas diretrizes. Longe de se restringir a uma técnica isolada de resolução de litígios, a mediação, quando aplicada em contextos de disputas fundiárias envolvendo coletividades vulnerabilizadas, deve ser compreendida como parte de um modelo de justiça estrutural e de democratização do acesso à justiça, à cidade e à moradia adequada.

2.1 Conflitos fundiários coletivos urbanos

Conflitos fundiários coletivos urbanos configuram disputas jurídicas ou sociopolíticas em torno da posse ou propriedade de imóveis localizados em áreas urbanas, nas quais se identificam coletividades — frequentemente em situação de vulnerabilidade social — que habitam espaços não regularizados formalmente e sujeitos a ameaças de remoção forçada. Tais conflitos não se limitam à tensão entre sujeitos de direito individualizados, mas envolvem múltiplos atores e interesses, entrelaçando questões estruturais de moradia, urbanização, planejamento territorial e direitos humanos.

A Resolução Recomendada nº 87/2009 do Conselho Nacional das Cidades define esses conflitos como aqueles nos quais há litígio sobre a posse ou propriedade de imóvel urbano, ou ainda os impactos de empreendimentos públicos ou privados que afetam coletivos de baixa renda e demais populações vulnerabilizadas, demandando a atuação protetiva do Estado para assegurar o direito à cidade e à moradia adequada.

Esses litígios emergem, predominantemente, em contextos de informalidade fundiária, como ocupações urbanas consolidadas, assentamentos precários, comunidades tradicionais e favelas, frequentemente situadas em áreas urbanizadas de fato, mas invisibilizadas pelo aparato estatal de regularização fundiária, zoneamento urbano e acesso à infraestrutura básica. Nas cidades amazônicas, conforme aponta Santos (2018), essa dinâmica assume contornos

ainda mais graves, diante da histórica ausência de políticas públicas territoriais eficazes, da sobreposição de registros e da fragilidade dos cadastros urbanos. Tal conjuntura aprofunda a insegurança jurídica das famílias ocupantes e expõe as contradições da política fundiária no Brasil urbano, especialmente na Amazônia Legal.

2.2 Litígios estruturais

A complexidade que caracteriza os conflitos fundiários coletivos urbanos, especialmente em contextos de informalidade consolidada e ausência de políticas públicas eficazes, permite qualificá-los como litígios estruturais. Trata-se de disputas que envolvem a violação contínua e sistêmica de direitos fundamentais — como moradia, dignidade e acesso à cidade — cuja superação não pode ser alcançada por decisões judiciais tradicionais, pontuais ou individualizadas.

Segundo Vitorelli (2018), os litígios estruturais demandam uma reorganização institucional e normativa, pois são marcados por um padrão reiterado de omissão estatal ou falência na implementação de políticas públicas. O processo estrutural, nesses casos, constitui uma via processual adequada para permitir ao Judiciário intervir de forma transformadora, construindo, em conjunto com os demais Poderes e com a sociedade civil, soluções viáveis, sustentáveis e voltadas à reestruturação das causas do conflito.

Inspirado na experiência norte-americana das *structural injunctions*, o conceito foi incorporado pela doutrina brasileira para abarcar situações de crise institucional prolongada, como o sistema penitenciário, a saúde pública e, mais recentemente, os conflitos fundiários urbanos. Arenhart e Osna (2022) apontam que tais litígios possuem natureza policêntrica: envolvem múltiplos atores, interesses e fatores causais interdependentes, o que exige respostas integradas, coordenadas e abertas à escuta pública.

No âmbito do direito à moradia, os litígios estruturais dizem respeito não apenas à posse ou propriedade de um bem, mas ao acesso a condições mínimas de vida digna e à permanência qualificada no território. A mediação nesses casos torna-se uma ferramenta essencial, não apenas para prevenir remoções forçadas, mas para construir soluções pactuadas, interinstitucionais e sensíveis à complexidade dos assentamentos urbanos populares. Como argumentam Fischer, Andrade e Alencar (2025), a institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias pelo CNJ e sua atuação nos moldes da ADPF 828 constituem uma medida estruturante adotada pelo STF, destinada a reconfigurar o papel do

Poder Judiciário na gestão de litígios possessórios complexos, reposicionando-o como instância de diálogo qualificado e reestruturação de políticas públicas.

2.3 Direito à moradia adequada e função social da propriedade

A mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos deve partir da premissa de que o direito à moradia adequada constitui um direito humano fundamental, amplamente reconhecido no plano internacional e incorporado expressamente ao ordenamento jurídico brasileiro. Documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, art. 11) e o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1991 estabelecem parâmetros normativos essenciais, posteriormente internalizados pela Constituição Federal de 1988, sobretudo após a Emenda Constitucional nº 26/2000, que elevou a moradia à condição de direito social.

Nos termos do Comentário Geral nº 4, o direito à moradia não se restringe à titularidade formal sobre um imóvel, mas abrange o direito de viver com segurança, paz e dignidade em um espaço adequado, que satisfaça critérios de habitabilidade, localização apropriada, acessibilidade, segurança jurídica da posse, economicidade e adequação cultural. Essa concepção ampliada impõe ao Estado — e, por extensão, ao Poder Judiciário — o dever de assegurar que qualquer intervenção em contextos de informalidade fundiária promova, e não viole, a efetividade desses critérios.

Como destaca Noronha (2024), soluções aparentes de regularização que ignoram os vínculos comunitários, o pertencimento territorial ou o acesso à infraestrutura urbana adequada tendem a reproduzir novas formas de exclusão, apenas deslocando os sujeitos vulneráveis sem enfrentar as causas estruturais da precariedade habitacional. Nesse sentido, a mediação qualificada é instrumento de justiça socioespacial, devendo fomentar respostas que respeitem o tempo social da permanência e assegurem a inclusão das famílias em políticas públicas integradas.

Complementarmente, a função social da propriedade, consagrada nos arts. 5º, XXIII, e 170, III, da Constituição Federal, opera como limite jurídico-constitucional ao exercício do direito de propriedade. Tal função impõe ao proprietário deveres positivos, exigindo que a terra urbana cumpra sua destinação socioambiental, econômica e urbanística, conforme os princípios do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). No contexto dos conflitos fundiários, essa diretriz ganha relevância especial, pois permite à mediação superar a lógica binária da

titularidade para incorporar a análise da utilidade social, da necessidade habitacional e da consolidação comunitária como fundamentos legítimos das soluções construídas.

Assim, o tratamento adequado dos litígios possessórios urbanos — especialmente por meio da mediação — deve estar comprometido com a prevalência do interesse público e com a promoção de um uso justo, democrático e inclusivo do território urbano, conforme exige a ordem constitucional brasileira e os marcos internacionais de direitos humanos.

2.4 Mediação em conflitos fundiários

A mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos, no contexto deste diretrizes, não é compreendida apenas como um mecanismo alternativo de resolução de controvérsias, mas como uma estratégia institucional para enfrentamento de problemas estruturais. Trata-se de um instrumento capaz de reorganizar práticas administrativas e judiciais, promover a intersectorialidade na formulação de soluções e fortalecer o papel do Poder Judiciário como instância promotora de escuta pública qualificada e construção dialógica de respostas a problemas sociais complexos.

Inserida nesse marco, a mediação deve ser planejada, conduzida e monitorada com o apoio técnico de equipes multidisciplinares, articulando saberes jurídicos, urbanísticos, históricos, sociais e, se necessário, antropológicos, com respeito à pluralidade de sujeitos impactados pelo conflito e atenção às desigualdades que marcam os territórios populares. É fundamental reconhecer os sujeitos coletivos envolvidos não apenas como partes do litígio, mas como protagonistas na construção das soluções, com direito à permanência digna e à participação efetiva na definição do futuro do território que habitam.

Mais do que uma técnica procedimental, a mediação configura uma abordagem jurídica e política comprometida com a transformação institucional. Ela rompe com a lógica verticalizada e adversarial da judicialização massiva dos conflitos urbanos e opera como espaço de reconhecimento de vulnerabilidades históricas, reparação simbólica e material, e efetivação progressiva de direitos sociais. Ao favorecer a construção de soluções consensuais sustentáveis, a mediação contribui para requalificar a atuação judicial e reposicionar o Judiciário como vetor de reorganização democrática do território e de fortalecimento da função pública da cidade.

2.5. Segurança Fundiária e Segurança Social

A mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos deve ser orientada por dois conceitos fundamentais e interdependentes: segurança fundiária e segurança social. Ambos constituem dimensões essenciais do direito à moradia adequada e operam como princípios estruturantes deste diretrizes, especialmente no contexto da judicialização de litígios possessórios envolvendo populações vulnerabilizadas.

Segurança fundiária refere-se à garantia de estabilidade na posse e uso da terra, formal ou informalmente reconhecida, que proteja os ocupantes contra ameaças de despejo forçado, remoção arbitrária ou perda involuntária do território. Não se restringe à titularidade documental do imóvel, mas abrange a permanência qualificada, o reconhecimento da legitimidade social da ocupação e a vinculação ao território como espaço de vida, identidade e pertencimento. Conforme a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos e os parâmetros internacionais de direitos humanos (Comentário Geral nº 7 do CDESC), o despejo deve ser sempre a última medida, precedida por tentativas reais de construção de soluções consensuais e pela oferta de alternativas habitacionais adequadas.

Por sua vez, segurança social diz respeito à existência de um conjunto de condições materiais e institucionais que assegurem a dignidade da vida em comunidade. Inclui o acesso a políticas públicas de saúde, educação, saneamento, mobilidade, cultura e proteção social, sem as quais a permanência no território torna-se instável ou precária. Em situações de litígio fundiário, a ausência de segurança social agrava a vulnerabilidade das famílias e compromete a efetividade das soluções judiciais, razão pela qual sua consideração deve integrar qualquer procedimento de mediação ou regularização.

No âmbito da atuação das Comissões de Soluções Fundiárias, o reconhecimento da sobreposição entre insegurança fundiária e insegurança social, sendo esta, em grande medida, decorrente daquela, é condição para que o tratamento adequado dos conflitos produza efeitos transformadores. A mediação, nesse sentido, deve incorporar diagnósticos interdisciplinares que revelem os vínculos sociais, históricos e espaciais das ocupações, e garantir que as soluções construídas respeitem a centralidade das comunidades enquanto sujeitos de direito.

3. Princípios e Fundamentos Orientadores do diretrizes

A atuação institucional diante dos conflitos fundiários coletivos urbanos, especialmente por meio da mediação, deve estar alicerçada em princípios jurídicos, ético-políticos e metodológicos que assegurem legitimidade, coerência e efetividade ao tratamento das disputas. Esses princípios constituem não apenas fundamentos normativos, mas eixos

estruturantes da intervenção pública, orientando a conduta dos atores institucionais e a organização das etapas procedimentais da mediação.

Considerando que tais litígios envolvem violações históricas de direitos fundamentais, disputas sobre o uso social do território e comunidades em situação de vulnerabilidade, o presente diretrizes adota uma abordagem baseada em valores constitucionais e internacionais que reconhecem a centralidade do conflito fundiário como questão de justiça social. Os princípios aqui delineados buscam qualificar a atuação do Poder Judiciário como espaço de escuta ativa, coordenação interinstitucional e construção democrática de soluções que promovam o direito à cidade, à moradia digna e à permanência qualificada das populações ocupantes.

3.1 Princípio da autocomposição e do diálogo interinstitucional

A mediação, enquanto técnica voltada ao tratamento adequado de conflitos complexos, tem como fundamento central o princípio da autocomposição. Trata-se da valorização da construção consensual de soluções, baseada no protagonismo dos sujeitos diretamente afetados pelo conflito, em oposição à imposição unilateral de decisões. Esse princípio exige a criação de ambientes institucionais que favoreçam a escuta qualificada, o reconhecimento mútuo, a transparência procedimental e a confiança entre os envolvidos.

Nos litígios fundiários coletivos urbanos — marcados por multiplicidade de atores e sobreposição de interesses — a autocomposição requer, necessariamente, o alargamento do diálogo para além das partes diretamente litigantes. Envolve a articulação permanente entre comunidades ocupantes, movimentos sociais, representantes do poder público (municipal, estadual e federal), órgãos do sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública), cartórios, órgãos de regularização fundiária, universidades e demais entidades técnicas e sociais com atuação no território.

Como afirmam Vitorelli (2018) e Arenhart & Osna (2022), o tratamento de litígios estruturais impõe a superação de uma racionalidade processual adversarial, demandando a formação de redes colaborativas de decisão, capazes de produzir respostas integradas, legítimas e duradouras. No âmbito das Comissões de Soluções Fundiárias, esse princípio se traduz na atuação conjunta e coordenada de múltiplos agentes públicos e sociais, comprometidos com a prevenção de remoções forçadas e com a promoção de soluções pactuadas que atendam às especificidades territoriais e aos direitos das populações envolvidas.

3.2 Princípio da participação e do protagonismo comunitário

A mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos deve reconhecer a participação comunitária não como um requisito meramente formal, mas como dimensão essencial da legitimidade democrática do processo. O princípio da participação e do protagonismo comunitário impõe que os sujeitos coletivos afetados sejam reconhecidos como agentes políticos e jurídicos ativos, com legitimidade para propor, debater e pactuar soluções adequadas às especificidades de seus territórios.

Esse princípio exige o respeito às formas de organização interna das comunidades, à legitimidade de suas lideranças representativas e à pluralidade de vozes que compõem o tecido social dos assentamentos urbanos populares. Implica também adaptar a linguagem institucional e os rituais procedimentais da mediação às realidades culturais, econômicas e territoriais das populações envolvidas, evitando tecnicismos excludentes e garantindo acesso efetivo à informação e à tomada de decisão.

O protagonismo comunitário se expressa na coautoria das soluções, na escuta ativa e no acolhimento de narrativas silenciadas pelo processo histórico de exclusão fundiária. Conforme orienta o Manual de Práticas Para Atuação da Defensoria Pública do Estado do Pará em Conflitos Fundiários Urbanos (2024), é dever dos mediadores e das instituições atuantes garantir que a comunidade não seja apenas destinatária, mas parte central da construção das estratégias de permanência, regularização ou reparação territorial. Trata-se de uma abordagem que se ancora na pedagogia da emancipação e no reconhecimento do território como espaço de vida, vínculo e resistência.

Ao colocar as comunidades no centro da mediação, o diretrizes reafirma o compromisso com a justiça social e com a construção de políticas públicas sensíveis às desigualdades urbanas, reconhecendo os sujeitos historicamente marginalizados como interlocutores legítimos e fundamentais para a transformação institucional.

3.3 Princípio da transversalidade e da intersetorialidade

Os conflitos fundiários coletivos urbanos transcendem a esfera jurídico-proprietária e envolvem múltiplas dimensões interdependentes — sociais, econômicas, urbanísticas, ambientais, culturais e institucionais — que se entrelaçam na produção da desigualdade territorial. O enfrentamento adequado dessas disputas requer, portanto, uma abordagem

transversal e intersetorial, que articule diferentes áreas do Estado e promova respostas integradas, coerentes e sustentáveis.

O princípio da transversalidade reconhece que o território é uma unidade complexa e que as soluções construídas para conflitos fundiários não podem se restringir à regularização documental ou à suspensão de medidas judiciais. É necessário considerar as condições de habitabilidade, o acesso a serviços públicos essenciais, a preservação ambiental, a inserção socioeconômica das famílias e o fortalecimento dos vínculos comunitários.

Já a intersetorialidade exige a atuação conjunta e coordenada de diversos órgãos e políticas públicas — tais como habitação, planejamento urbano, meio ambiente, assistência social, saúde, educação e direitos humanos — de modo a construir mediações eficazes e implementar os acordos pactuados com efetividade. Nesse sentido, a mediação fundiária assume também o papel de espaço de articulação entre diferentes entes e setores estatais, promovendo o diálogo institucional e evitando respostas fragmentadas e desarticuladas.

O presente diretrizes, ao adotar esse princípio, propõe a institucionalização de práticas mediadoras que envolvam, desde o início do procedimento, os agentes técnicos e políticos necessários à construção de soluções duradouras. Tal abordagem garante maior densidade técnica às propostas formuladas e reforça o papel das Comissões de Soluções Fundiárias como instâncias estratégicas para a governança territorial participativa e inclusiva.

3.4 Mediação como instrumento de transformação estrutural

A mediação proposta neste diretrizes transcende a lógica da composição pontual entre interesses contrapostos. Trata-se de uma mediação dotada de função transformadora, voltada à reestruturação institucional e à superação de desigualdades históricas que moldam os conflitos fundiários urbanos no Brasil. Ao atuar sobre as raízes estruturais da violação de direitos — como a omissão estatal, a ausência de políticas habitacionais eficazes e a exclusão socioespacial — a mediação se converte em ferramenta de justiça redistributiva e de reorganização democrática do território.

Nessa perspectiva, a mediação pode ser compreendida, conforme propõe Vitorelli (2018), como uma “medida estrutural extrajudicial”, ou seja, como um instrumento voltado à correção de disfunções sistêmicas da administração pública e à promoção de mudanças institucionais duradouras. A atuação mediadora, quando qualificada por um diagnóstico interdisciplinar, escuta ampliada e articulação intersetorial, permite ao Poder Judiciário

exercer um papel indutor de soluções sustentáveis e integradas, com base em pactuações legitimadas social e tecnicamente.

Essa concepção está em consonância com a decisão do STF na ADPF 828, que atribuiu ao Poder Judiciário não apenas o papel de garantidor formal de direitos, mas de agente articulador da política habitacional e da justiça fundiária no país. A institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias pelo CNJ (Resolução CNJ nº 510/2023) representa o reconhecimento de que os litígios fundiários exigem abordagens estruturantes, baseadas em mediação qualificada, gestão participativa e construção coletiva de soluções.

Com base nesse conjunto de princípios, o presente diretrizes propõe uma atuação institucional orientada por uma racionalidade transformadora: humanizada, tecnicamente densa e comprometida com a efetivação de direitos fundamentais. A mediação, nesse sentido, não é um fim em si mesma, mas um caminho para o fortalecimento da democracia territorial, a inclusão dos sujeitos historicamente marginalizados e a produção de justiça social nos espaços urbanos.

4. Etapas da Mediação de Conflitos Fundiários Coletivos Urbanos

A mediação de conflitos fundiários coletivos, especialmente no meio urbano, deve seguir um processo estruturado em etapas sequenciais, cada qual com objetivos específicos e estratégias operacionais compatíveis com a complexidade dos litígios. As etapas aqui descritas compõem um fluxo orientado por princípios de escuta ativa, participação comunitária, intersetorialidade e transformação estrutural, buscando garantir que o processo de mediação seja eficaz, legítimo e sustentado em bases jurídicas e sociais sólidas.

4.1. Atendimento Inicial e Acolhimento da Comunidade

A mediação inicia-se com a identificação do conflito, seja por provocação da comunidade, por iniciativa institucional (Defensoria Pública, Judiciário, Ministério Público) ou a partir da análise de ações possessórias ou administrativas em curso.

Nessa fase, é fundamental:

- Estabelecer contato com lideranças legítimas da comunidade;
- Realizar escuta qualificada, com atenção às narrativas, expectativas e temores dos moradores;

- Levantar informações preliminares sobre a origem do conflito, número de famílias envolvidas, tempo de ocupação, existência de ameaças de remoção, entre outros;
- Avaliar a urgência e os riscos envolvidos, especialmente no caso de liminares de reintegração de posse;
- Iniciar a articulação com demais instituições que possam compor o processo de mediação.

O acolhimento inicial é etapa essencial para estabelecer uma relação de confiança (*rapport*) e garantir o protagonismo da comunidade desde o início da mediação.

4.2. Diagnóstico Interdisciplinar do Conflito

O diagnóstico interdisciplinar do conflito fundiário coletivo urbano constitui uma etapa fundante no processo de mediação com perspectiva estrutural. Mais que um levantamento técnico, ele é uma prática institucional de produção de conhecimento situado, cuja função é iluminar as múltiplas dimensões que estruturam o litígio — fundiária, social, urbanística, ambiental e histórica — e revelar os fatores históricos e territoriais que condicionam as possibilidades reais de solução.

Ao operar simultaneamente como instrumento metodológico e como ferramenta de escuta institucionalizada, o diagnóstico visa subsidiar a mediação com informações qualificadas, possibilitando a formulação de respostas integradas, legítimas e aderentes à realidade concreta das comunidades. Ele deve ser construído de forma articulada, mediante a atuação conjunta de instituições públicas, com escuta ativa da população envolvida e mobilização de diferentes campos do saber técnico e científico.

No eixo fundiário, a análise pode recair sobre a cadeia dominial do imóvel em disputa, com levantamento dos registros junto ao Cartório de Registro de Imóveis (CRI) e verificação da titularidade formal (pública ou privada), incluindo eventuais registros irregulares, grilagem ou sobreposição de matrículas. Também se consulta o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM), planta cadastral, zoneamento urbano e dados de parcelamento informal, com vistas a identificar se a área se enquadra como clandestina, irregular ou informal nos termos da Lei nº 13.465/2017. Trata-se, portanto, de reconstruir a trajetória jurídica do imóvel e seus usos, reconhecendo as lacunas e distorções do sistema registral brasileiro, historicamente excludente.

Na dimensão social, o diagnóstico busca compreender o perfil socioeconômico e demográfico das famílias ocupantes, considerando variáveis como renda, composição

familiar, tempo de permanência, redes de sociabilidade e pertencimento ao território. Dá-se atenção especial a grupos em situação de vulnerabilidade agravada — como idosos, pessoas com deficiência, pessoas grávidas, crianças e membros de comunidades tradicionais — e à configuração organizativa interna da coletividade: lideranças legitimadas, associações formais, comissões locais e formas de representação popular. Esse eixo é indissociável da escuta qualificada e da construção da confiança institucional, sendo baseado tanto em dados secundários (Censo IBGE, CadÚnico, registros administrativos) quanto na experiência vivida pelas famílias.

No aspecto urbanístico e ambiental, o objetivo é avaliar a inserção da área no tecido urbano e sua articulação com os sistemas de mobilidade, infraestrutura e equipamentos públicos. São verificados o acesso a transporte, educação, saúde, segurança, redes de saneamento, energia elétrica e coleta de resíduos. Concomitantemente, analisa-se a existência de restrições legais e geotécnicas, como localização em Áreas de Preservação Permanente (APP), encostas instáveis, áreas alagadiças, ou a possível configuração da área como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Essa dimensão dialoga com o conceito de “moradia adequada” e com a viabilidade técnica da regularização fundiária de interesse social (REURB-S).

No plano jurídico-processual, o diagnóstico envolve o mapeamento das ações judiciais em trâmite, inclusive aquelas não diretamente possessórias, mas conexas ao conflito (ex: execuções fiscais, ACPs, REURBs impugnadas). São analisadas a fase processual, a existência de decisões liminares ou ordens de reintegração de posse, a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, e a articulação institucional eventualmente existente. Essa análise permite articular o tempo judicial com o tempo social da comunidade, evitando decisões precipitadas e abrindo espaço para a mediação adequadamente.

O diagnóstico consolidado — ou multidisciplinar — deve ser fruto de visitas técnicas integradas, que reúnam defensorias, magistrados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, assistentes sociais, advogados e outros pesquisadores. A coleta de dados inclui registros fotográficos, croquis, georreferenciamento e mapeamentos participativos. A sistematização final do diagnóstico deve resultar em um relatório com linguagem acessível, rigor técnico e respeito à memória coletiva da comunidade. Esse documento não apenas informa as etapas seguintes da mediação, como também atua como instrumento de validação das narrativas populares e como referência para a formulação de políticas públicas no território.

Reconhecendo a complexidade dos conflitos fundiários urbanos na região amazônica — marcada por omissão estatal histórica, registros sobrepostos, precariedade cadastral e

pressões do mercado fundiário — o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e a Universidade Federal do Pará (UFPA) firmaram, em 2025, Acordo de Cooperação Técnica voltado ao fortalecimento da atuação das Comissões de Soluções Fundiárias na Amazônia Legal.

O acordo prevê o desenvolvimento de diagnósticos interdisciplinares, a produção de estudos aplicados e a qualificação de dados territoriais, por meio da colaboração entre o sistema de justiça, instituições acadêmicas e órgãos executivos. A UFPA, com larga experiência em assessoria técnica e territorial a comunidades urbanas e rurais, contribui com metodologias participativas e análises geojurídicas fundamentais para embasar tecnicamente a mediação em litígios estruturais. O CNJ, por sua vez, reconhece a produção de diagnósticos como uma etapa estratégica para a superação de conflitos e o redesenho das políticas de justiça fundiária no país.

4.3. Construção do Plano de Mediação

A construção do plano de mediação constitui uma etapa decisiva no processo de tratamento adequado dos conflitos fundiários coletivos urbanos. A partir da sistematização do diagnóstico interdisciplinar, elabora-se uma estratégia específica, sensível à complexidade territorial, à configuração dos atores envolvidos e às dinâmicas sociopolíticas em disputa. O planejamento da mediação deve ser orientado por critérios de efetividade, inclusão e viabilidade, sendo fundamental para garantir que o procedimento não se reduza a formalidades institucionais, mas se converta em espaço real de escuta, negociação e produção de consensos transformadores.

O plano deve conter a definição precisa dos sujeitos a serem convocados, o que inclui tanto os titulares formais e representantes institucionais (proprietários, gestores públicos, órgãos do sistema de justiça), quanto os sujeitos coletivos impactados, como associações comunitárias, movimentos sociais, defensorias populares e entidades técnicas com vínculo territorial. A identificação e o convite aos atores deve considerar sua legitimidade social, institucional e técnica, respeitando a pluralidade e a simetria participativa entre as partes.

Além disso, estabelece-se um cronograma de sessões, com definição de datas, frequência, duração e marcos de avanço do procedimento. Esse cronograma deve ser flexível o suficiente para se adaptar às necessidades do território, mas comprometido com a

continuidade e progressividade do processo, evitando interrupções que comprometam a confiança entre os participantes.

A metodologia a ser empregada na mediação deve ser explicitada e compartilhada com os envolvidos. É possível adotar, de forma articulada, diferentes abordagens: mediação facilitadora (voltada à reaproximação de interesses), mediação transformativa (focada na transformação das relações sociais) e práticas restaurativas ou circulares (que valorizam narrativas, escuta e reconstrução de vínculos). A escolha metodológica deve considerar o grau de conflito, a trajetória institucional e a capacidade de escuta das partes.

O local das reuniões deve ser cuidadosamente definido. Sempre que possível, recomenda-se que os encontros ocorram presencialmente em espaços neutros, acessíveis e, preferencialmente, próximos à comunidade impactada, garantindo hospitalidade institucional e simbolismo de abertura. Quando realizado em sedes do Poder Judiciário, deve-se atentar à ambientação e à linguagem utilizadas, de modo a evitar a reprodução de hierarquias simbólicas que inibam a fala comunitária.

Por fim, o plano deve prever ações preparatórias junto à comunidade, como formações jurídicas populares, rodas de escuta, oficinas de esclarecimento e tradução cultural dos procedimentos institucionais. Esse processo formativo é crucial para garantir a paridade de participação, o empoderamento coletivo e a legitimidade dos acordos eventualmente construídos. A mediação, nesse sentido, não se inicia na primeira sessão formal, mas é precedida por um trabalho pedagógico de construção de confiança, esclarecimento de direitos e ativação de redes comunitárias.

Assim, o planejamento da mediação se afirma como uma ferramenta estratégica, tanto para garantir a qualidade técnica do procedimento quanto para assegurar sua densidade política e sua potência transformadora.

4.4. Sessões de Mediação

As sessões de mediação representam o núcleo dinâmico do processo de construção dialógica de soluções para os conflitos fundiários coletivos urbanos. Mais do que encontros formais, constituem espaços institucionais de escuta ativa, reconhecimento recíproco, pactuação gradual e construção de consensos possíveis, com base na legitimidade dos sujeitos envolvidos e na complexidade das condições territoriais em disputa.

Nos termos da Resolução CNJ nº 510/2023, as sessões podem ser conduzidas tanto pelas Comissões de Soluções Fundiárias (CSF), criadas no âmbito dos Tribunais de Justiça, quanto por mediadores institucionais previamente autorizados, com formação específica para atuação em litígios fundiários. É essencial que esses profissionais atuem com postura técnica, imparcialidade ativa, sensibilidade intercultural e domínio das metodologias dialógicas compatíveis com a natureza estrutural do conflito.

Durante as sessões, alguns princípios e práticas devem ser rigorosamente observados:

- Escuta qualificada: Deve-se garantir o direito à palavra de todos os sujeitos envolvidos, respeitando as diferentes formas de expressão, as vulnerabilidades históricas e a assimetria material entre as partes. O mediador deve zelar pela horizontalidade do espaço, assegurando que a fala das comunidades seja reconhecida como fonte legítima de saber e diagnóstico do conflito.
- Mapeamento de interesses e propostas: As sessões devem permitir o levantamento público e transparente das posições, demandas, expectativas e limites de cada ator. A mediação, nesse sentido, é também um espaço de produção de linguagem comum e de aproximação progressiva entre as partes, na medida em que transforma posições fixas em interesses negociáveis.
- Construção de consensos possíveis: O objetivo central da mediação é a construção de acordos pactuados, que expressem soluções minimamente satisfatórias e juridicamente viáveis para todos os envolvidos. Cada sessão deve produzir registros claros e acessíveis dos pontos debatidos, das convergências e dos encaminhamentos consensuados, com compromisso de acompanhamento e revisão contínua.
- Medidas provisórias e garantias mínimas: Dada a urgência de muitos casos e a vulnerabilidade das comunidades, pode ser necessário pactuar medidas provisórias no curso da mediação. Entre elas, destacam-se: suspensão de ordens liminares de reintegração de posse; cessação de ameaças ou pressões extrajudiciais; autorização para permanência provisória; criação de grupos de trabalho interinstitucionais para aprofundar diagnósticos e propor soluções técnicas. Tais medidas devem ser formalizadas com segurança jurídica, preferencialmente homologadas pelo juízo competente.

A quantidade de sessões necessárias será determinada pelo grau de complexidade do conflito, pelo nível de articulação entre os atores e pela evolução das tratativas ao longo do

procedimento. Em todos os casos, o acompanhamento contínuo, a flexibilidade metodológica e o compromisso com a transformação institucional devem orientar a condução do processo mediador.

As sessões, portanto, não são meros rituais procedimentais, mas instâncias fundamentais de recomposição institucional e produção de justiça fundiária, nas quais o Poder Judiciário, por meio das Comissões, atua como facilitador de diálogos plurais, indutor de políticas públicas e garantidor dos direitos fundamentais das populações ocupantes.

4.5. Formalização do Acordo e Acompanhamento

Encerrada a fase de tratativas e tendo sido alcançado um consenso entre os sujeitos envolvidos, a mediação deve resultar na formalização de um acordo que traduza, de forma clara, acessível e juridicamente válida, os compromissos assumidos pelas partes e os encaminhamentos institucionais necessários à efetivação das soluções construídas.

A formalização poderá ocorrer por meio de:

- Termo de Mediação, quando a mediação ocorrer em sede extrajudicial ou no âmbito das Comissões de Soluções Fundiárias, com assinatura de todas as partes e das instituições mediadoras;
- Acordo Judicial homologado, nos casos em que o litígio estiver judicializado, nos termos do artigo 515, II e III, do Código de Processo Civil, e desde que respeitado o devido processo legal, a legalidade e a paridade de condições.

O documento deve conter cláusulas claras quanto:

- aos objetos pactuados (ex: permanência, suspensão de reintegração, ingresso em programa de regularização fundiária, reassentamento, prestação de serviços públicos, obras de urbanização);
- à responsabilidade de cada órgão ou ente envolvido na execução das medidas;
- aos prazos e marcos de implementação;
- aos instrumentos de resolução de impasses ou inadimplementos.

Deve-se assegurar que o acordo seja registrado e arquivado em local institucional apropriado, com cópias distribuídas às partes e, sempre que necessário, protocolado junto ao juízo competente.

O encaminhamento das soluções a órgãos públicos responsáveis — como secretarias de habitação, urbanismo, assistência social, meio ambiente ou serviços essenciais — deve ser feito com indicação expressa da origem do acordo e das obrigações assumidas, de forma a possibilitar seu cumprimento administrativo e orçamentário. Recomenda-se a articulação com planos e políticas públicas já existentes (ex: REURB-S, PAC, Minha Casa Minha Vida, políticas municipais de regularização e urbanização de favelas).

A mediação não se encerra com a assinatura do acordo. Pelo contrário, seu êxito está condicionado à existência de mecanismos de monitoramento, avaliação e reavaliação periódica das medidas pactuadas. Devem ser previstos indicadores de resultado e impacto, bem como instrumentos de acompanhamento participativo, preferencialmente com a constituição de grupos de trabalho interinstitucionais que integrem representantes do Estado e da comunidade.

Quando necessário, o acordo pode prever cláusulas de reconvocação das partes para revisão das obrigações, resolução de impasses supervenientes ou redefinição de prazos. Essa previsibilidade processual reforça a natureza contínua e adaptativa da mediação com função transformadora, especialmente nos litígios fundiários coletivos, cujas soluções demandam tempo social e político para sua maturação.

Por fim, o acompanhamento institucional das medidas pactuadas é expressão do respeito à continuidade da proteção dos direitos fundamentais, da garantia do devido processo substantivo e da legitimidade das instâncias mediadoras. Trata-se de assegurar que a mediação não apenas produza acordos formais, mas também promova efetiva transformação das condições de vida das comunidades envolvidas.

5. Estratégias complementares

A mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos, sobretudo quando concebida como instrumento de transformação estrutural, demanda mais do que a aplicação de técnicas de resolução dialogada. Para alcançar resultados efetivos, legítimos e duradouros, é necessário que o processo esteja ancorado em estratégias complementares, capazes de sustentar institucionalmente os acordos construídos, prevenir a reprodução de litígios e fortalecer a autonomia das comunidades envolvidas.

Tais estratégias ampliam o alcance da mediação para além do episódio conflitivo específico, inserindo-a no marco das políticas públicas urbanas, fundiárias e de direitos humanos. Elas integram o diretrizes como parte indissociável da atuação das Comissões de Soluções Fundiárias, reconhecendo que os conflitos fundiários são expressão de desigualdades históricas que exigem intervenções continuadas, multidimensionais e interinstitucionais.

Dessa forma, o êxito da mediação depende diretamente:

- da integração com políticas públicas estruturantes (regularização fundiária, habitação, saneamento, mobilidade, saúde, educação, assistência social);
- da mobilização de redes institucionais de apoio, com articulação permanente entre Poder Judiciário, Executivo, Defensoria Pública, Ministério Público, universidades, movimentos sociais e órgãos técnicos;
- da valorização do protagonismo comunitário, garantindo o reconhecimento da legitimidade das lideranças locais, o respeito às formas próprias de organização social e a inclusão das comunidades nos processos decisórios;
- da formação continuada em direitos e cidadania, com ações educativas que fortaleçam a autonomia das comunidades, a apropriação dos instrumentos legais disponíveis e a capacidade de reivindicação qualificada de políticas públicas;
- da produção, sistematização e publicização de dados sobre os territórios populares, os conflitos fundiários e os acordos pactuados, como forma de subsidiar o planejamento urbano inclusivo e combater a invisibilização estatística das populações vulnerabilizadas;

- do acompanhamento institucional pós-mediação, garantindo que os compromissos assumidos sejam cumpridos, revisados quando necessário e integrados a ações estatais permanentes.

O diretrizes, portanto, compreende a mediação como uma política pública em si mesma — uma prática estatal que deve ser planejada, institucionalizada, financiada, monitorada e articulada com outras frentes de atuação do Estado democrático de direito. As estratégias complementares aqui indicadas reafirmam a centralidade do território como espaço de vida, e não apenas de regulação jurídica, e consolidam a mediação como instrumento eficaz de justiça socioespacial e governança democrática urbana.

5.1. Atuação Interinstitucional Articulada

A mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos, quando compreendida como instrumento de enfrentamento de litígios estruturais, exige a constituição de arranjos institucionais permanentes, capazes de articular diferentes órgãos do Estado e da sociedade civil em torno de estratégias comuns. A natureza multifacetada desses conflitos — que envolvem simultaneamente moradia, planejamento urbano, proteção ambiental, mobilidade, segurança pública, saúde e assistência social — impõe a superação da lógica fragmentária que historicamente marcou a atuação estatal nos territórios populares.

Como afirma Vitorelli (2018), a mediação em litígios estruturais deve ser desenvolvida em “espaços de consenso institucionalizados”, nos quais a coordenação entre os diversos agentes públicos evite sobreposição de competências, lacunas operacionais e produção de soluções contraditórias. Tais espaços não apenas otimizam a gestão pública do conflito, mas também ampliam a legitimidade das decisões tomadas e fortalecem a função transformadora da mediação.

A Resolução CNJ nº 510/2023 consolida essa diretriz ao prever expressamente a atuação articulada de Defensorias Públicas, Ministérios Públicos, prefeituras, órgãos fundiários, instituições de planejamento urbano e representantes do Poder Judiciário no âmbito das Comissões de Soluções Fundiárias. A resolução reconhece que o êxito da mediação fundiária depende da ação concertada entre os diversos entes estatais, que devem atuar com base na cooperação, transparência, compromisso com os direitos fundamentais e centralidade das populações envolvidas.

No caso do Estado do Pará, o Manual de Práticas para Atuação da Defensoria Pública do Estado do Pará em Conflitos Fundiários Urbanos (2024) recomenda a formalização de fluxos permanentes de cooperação interinstitucional, com a criação de grupos de trabalho, termos de cooperação técnica e diretrizes conjuntos, inclusive para compartilhamento de dados e planejamento de ações integradas em territórios conflituosos.

Nesse sentido, o diretrizes recomenda:

- A construção de canais permanentes de diálogo e atuação conjunta entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, prefeituras, órgãos estaduais e municipais de habitação, urbanismo, meio ambiente, assistência social, entre outros;
- A criação e o fortalecimento das Comissões de Soluções Fundiárias e de Grupos de Trabalho interinstitucionais com atribuições definidas, calendário de reuniões e metas operacionais;
- A inserção da mediação fundiária como diretriz transversal nos planos diretores, nas políticas municipais de habitação e nos programas de regularização fundiária urbana (REURB);
- A celebração de diretrizes de cooperação entre os órgãos do sistema de justiça e os entes municipais para garantir atuação preventiva, integrada e resolutive nos conflitos fundiários urbanos.

A articulação interinstitucional, portanto, não é um elemento acessório, mas um pilar da mediação como política pública. Sua institucionalização assegura continuidade, efetividade e legitimidade aos processos mediativos, e amplia a capacidade do Estado de produzir justiça territorial em contextos marcados por desigualdades históricas e vulnerabilidades sociais agravadas.

5.2. Inserção em Políticas Públicas e Programas de Regularização Fundiária

A mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos não deve ser compreendida como uma instância autônoma ou isolada do sistema de políticas públicas. Ao contrário, sua efetividade está diretamente condicionada à capacidade de articular os consensos construídos às políticas habitacionais, urbanísticas e fundiárias existentes — especialmente aquelas voltadas à permanência qualificada no território e à garantia do direito à moradia digna. Além de buscar, continuamente se articular com as práticas de assistência técnica no âmbito da lei 11.888 de 2008, que prevê o diálogo entre melhorias habitacionais e regularização, conforme já mencionou Santos (2020).

Na perspectiva deste diretrizes, a mediação atua como porta de entrada para a institucionalização de soluções sustentáveis, sendo parte integrante de um processo mais amplo de justiça territorial. Quando bem conduzida, a mediação revela demandas ocultas, reconstrói vínculos comunitários, desvela barreiras institucionais e contribui para a ativação de instrumentos normativos já disponíveis, como a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), prevista na Lei nº 13.465/2017.

Essa legislação estabelece, em seu artigo 21, que a mediação pode constituir etapa legítima e necessária do processo de regularização, especialmente em contextos de ocupações consolidadas, conflitos possessórios complexos e áreas urbanas com informalidade histórica. Ao reconhecer a mediação como fase anterior ou paralela ao processo administrativo, a norma reforça a importância da escuta qualificada, da pactuação de soluções intermediárias e da construção coletiva do projeto de permanência no território.

No contexto amazônico, conforme demonstram Santos (2018) e Noronha (2024), essa integração entre mediação e regularização é ainda mais estratégica. A informalidade fundiária na Amazônia urbana é resultado direto da ausência histórica de planejamento territorial, da precariedade dos cadastros e da invisibilidade das periferias urbanas frente às políticas públicas. A mediação, nesse cenário, cumpre a função de catalisador institucional da regularização fundiária, rompendo o ciclo de judicialização, ameaça e expulsão.

Nesse sentido, recomenda-se que os acordos celebrados na mediação incluam, sempre que cabível:

- Encaminhamento formal da comunidade à REURB-S, com a abertura de processo administrativo de regularização fundiária junto ao município, instruído com os elementos produzidos no diagnóstico e nas sessões de mediação;

- Apoio técnico e jurídico à formalização de associações de moradores, comissões locais ou outras formas legítimas de representação, para que atuem como sujeitos coletivos nos procedimentos de REURB e em ações correlatas;
- Participação ativa dos órgãos fundiários municipais e estaduais nas sessões de mediação, como copartícipes da formulação das soluções fundiárias e corresponsáveis por sua viabilização técnica;
- Promoção de ações integradas entre mediação, titulação e urbanização, assegurando que a emissão de títulos, quando cabível, esteja vinculada ao respeito à função social da propriedade, à manutenção da coesão comunitária e à não mercantilização das soluções pactuadas.

A inserção da mediação no circuito das políticas públicas — especialmente da regularização fundiária — reforça seu caráter transformador e amplia sua eficácia como política de Estado. Ao construir pontes entre o conflito e a permanência, entre o litígio e o direito à cidade, a mediação torna-se vetor da consolidação de territórios justos, legalmente reconhecidos e socialmente protegidos.

5.3. Educação em Direitos e Fortalecimento Comunitário

A efetividade da mediação em conflitos fundiários coletivos depende, de forma direta, da capacidade organizativa e da consciência jurídica das comunidades envolvidas. O fortalecimento comunitário, portanto, não é um elemento colateral da mediação, mas uma de suas condições estruturantes. Trata-se de reconhecer que sujeitos informados, articulados e protagonistas são capazes de negociar com maior legitimidade, formular propostas viáveis e sustentar politicamente os acordos construídos.

Nesse sentido, a educação em direitos constitui uma dimensão pedagógica indispensável à mediação transformadora. Ao traduzir conceitos jurídicos, urbanísticos e institucionais para uma linguagem acessível e culturalmente situada, promove-se não apenas o entendimento dos direitos em jogo, mas também a autonomia crítica dos sujeitos coletivos diante das estruturas que historicamente os marginalizaram. Trata-se de construir uma práxis emancipatória, na qual os ocupantes deixem de ser tratados como objetos da política urbana para se afirmarem como sujeitos de direito e coautores da cidade.

A formação política e técnica das lideranças comunitárias, a valorização das formas próprias de organização social e o estímulo à construção de canais permanentes de

interlocução com o poder público são estratégias fundamentais para consolidar a mediação como política de justiça fundiária e não como mera técnica procedimental.

Essa abordagem está alinhada ao princípio da participação ativa e informada das comunidades (cf. item 3.3 deste diretrizes) e à diretriz do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (Comentário Geral nº 4), segundo a qual a realização progressiva do direito à moradia adequada exige, entre outros critérios, segurança jurídica da posse e acesso amplo à informação.

O diretrizes recomenda, nesse sentido:

- A realização de oficinas de educação popular em direitos, com temas como: direito à moradia adequada, função social da propriedade, regularização fundiária, mediação de conflitos, acesso à justiça e instrumentos de participação popular;
- O apoio à formação de lideranças comunitárias, mediadores judiciais e extrajudiciais e facilitadores de justiça restaurativa, promovendo a ampliação do repertório jurídico e político das comunidades;
- A criação e difusão de materiais informativos acessíveis, em linguagem clara e didática, sobre o diretrizes, os direitos envolvidos e os instrumentos de mediação fundiária disponíveis;
- O estímulo à participação qualificada da comunidade em audiências públicas, conselhos de políticas urbanas, conferências de cidades e espaços de controle social;
- O encaminhamento da comunidade atendida para Núcleos de Práticas Jurídicas e/ou Residências Multiprofissionais nas Universidades, a exemplo da Clínica Multiprofissional de Direito à Cidade da UFPA vinculada ao PPGDDA.

Ao investir na formação crítica das comunidades e no fortalecimento de suas organizações, a mediação fundiária ultrapassa o plano técnico e se consolida como um processo de democratização da cidade e de ampliação substantiva do acesso à justiça.

5.4. Prevenção de Novos Conflitos

A mediação de conflitos fundiários coletivos, para além de sua função resolutiva, deve assumir uma vocação estratégica de prevenção de litígios futuros. Isso significa compreendê-la como parte de uma política pública de justiça territorial, orientada não apenas para a gestão de crises, mas para a antecipação institucional de situações de conflito iminente, em especial nos contextos de urbanização precária, crescimento periférico desordenado e invisibilidade fundiária das populações vulnerabilizadas.

A prevenção, nesse sentido, exige a articulação de instrumentos técnicos, jurídicos e administrativos voltados à identificação precoce de tensões sociais e à criação de mecanismos institucionais de resposta coordenada. Trata-se de migrar de um paradigma reativo para uma abordagem proativa e territorialmente situada, baseada no monitoramento contínuo dos territórios e na produção de indicadores de risco fundiário.

Essa abordagem está em consonância com a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que estabelece diretrizes para a atuação estatal em conflitos fundiários urbanos e rurais, e reafirma o dever das instituições públicas de prevenir a violação de direitos humanos mediante atuação antecipada, diálogo comunitário e adoção de medidas estruturantes. Também encontra respaldo nos princípios constitucionais da função social da propriedade, da dignidade da pessoa humana e da prevenção de danos (art. 225 da CF/88).

O diretrizes propõe, com base nisso, um conjunto de ações de caráter preventivo a serem articuladas pelas Comissões de Soluções Fundiárias e demais órgãos parceiros:

- Monitoramento permanente de territórios com histórico de conflitos fundiários, ocupações recentes ou situação fundiária indefinida, com base em informações da Defensoria Pública, Ministério Público, órgãos de planejamento urbano e movimentos sociais;
- Mapeamento de áreas públicas ou privadas com vocação para projetos de habitação de interesse social, com vistas à implementação de políticas habitacionais estruturantes e à mitigação de pressões fundiárias especulativas;
- Implementação de alertas institucionais automáticos, como intimação prévia da Defensoria Pública e do Ministério Público nas ações possessórias coletivas (nos termos do art. 565 do CPC), além de notificação das Comissões de Soluções Fundiárias para intervenção preventiva;

- Definição de critérios objetivos para atuação precoce das Comissões, inclusive com criação de diretrizes específicas para ocupações em fase inicial, áreas sob ameaça de remoção ou regiões com expansão urbana acelerada;
- Elaboração de planos municipais de mediação fundiária e acesso à justiça no território, articulados com os planos diretores, as políticas de regularização fundiária e os conselhos municipais de habitação e urbanismo;
- Articulação de políticas locais de contenção de despejos e remoções forçadas, especialmente em contextos de crise socioeconômica, emergências sanitárias (como a pandemia de Covid-19) ou desastres ambientais e climáticos.

Ao instituir práticas de prevenção como parte integrante da política de mediação, o diretrizes fortalece a capacidade do Estado de atuar de forma sensível, eficaz e tempestiva na gestão de seu território, promovendo não apenas soluções para os conflitos existentes, mas também a construção de uma cidade mais justa, democrática e socialmente protegida.

5.5. Produção e Sistematização de Dados

A ausência de dados confiáveis, organizados e territorializados sobre os conflitos fundiários no Brasil — especialmente na região Norte e na Amazônia urbana — constitui um dos principais entraves à formulação de políticas públicas eficazes e à construção de soluções estruturantes. A invisibilidade estatística desses conflitos alimenta a omissão estatal, dificulta o monitoramento da efetividade das decisões judiciais e fragiliza a implementação dos acordos construídos em mediações.

Como observa Milano (2017), a construção de um sistema de justiça fundiária democrático e eficiente pressupõe o desenvolvimento de uma cultura institucional de produção e compartilhamento de informações qualificadas. Isso inclui dados sobre a extensão dos conflitos, o perfil das comunidades impactadas, os atores envolvidos, os arranjos negociados, os entraves enfrentados e os resultados alcançados.

A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 828 e a Resolução CNJ nº 510/2023 reforçam essa diretriz ao recomendarem expressamente a criação de cadastros, indicadores e relatórios periódicos sobre a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias, com vistas ao controle social, à transparência institucional e à retroalimentação das estratégias de mediação.

Nesse sentido, o diretrizes orienta a adoção das seguintes medidas estratégicas:

- Criação de bancos de dados unificados sobre os casos atendidos por mediação, com informações sistematizadas sobre o tipo de conflito, o território afetado, o número de famílias impactadas, a fase do processo e as soluções adotadas (como REURB, reassentamentos, permanência qualificada com titulação, etc.);
- Publicação periódica de relatórios institucionais, com indicadores de efetividade, avaliação das práticas utilizadas e recomendações para o aperfeiçoamento das políticas de mediação fundiária;
- Estímulo à produção acadêmica, técnica e institucional sobre os conflitos fundiários urbanos na Amazônia Legal, em articulação com universidades, centros de pesquisa, defensorias públicas e observatórios de políticas urbanas;
- Utilização de ferramentas de comunicação visual, como mapas interativos, infográficos, painéis de dados e narrativas cartográficas, para ampliar a visibilidade dos conflitos, facilitar o acesso à informação e qualificar o debate público sobre a função social da terra urbana.

Essas estratégias não substituem o processo de mediação, mas o fortalecem, tornando-o mais transparente, replicável e comprometido com a gestão democrática do território. A sistematização de dados é, portanto, uma dimensão estruturante da mediação enquanto política pública e instrumento de justiça fundiária, pois permite não apenas conhecer o passado e o presente dos conflitos, mas planejar coletivamente soluções futuras, com base em evidências concretas e compromisso institucional com o desenvolvimento local. Além disso, a inclusão de peças técnicas, como plantas e memoriais georreferenciados das áreas em conflito auxiliam na compreensão dos conflitos por todos os envolvidos e na definição de acordos que contribuam para o tratamento de suas causas.

6. Instrumentos e Técnicas de Mediação

A mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos exige metodologias específicas, capazes de lidar com a complexidade jurídica, social, política e territorial desses litígios. Trata-se de disputas estruturais, multiparte e frequentemente interculturais, que envolvem comunidades vulnerabilizadas, ocupações consolidadas, direitos fundamentais e múltiplos entes públicos e privados. Nessa perspectiva, a mediação não é apenas um método alternativo de resolução de disputas, mas uma ferramenta institucional de transformação e reorganização democrática do território.

No contexto brasileiro, o marco inaugural da consolidação da mediação judicial como política pública foi o Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça (2016). Esse documento introduziu diretrizes operacionais e principiológicas para a atuação de mediadores e mediadoras em processos judiciais e extrajudiciais, com destaque para os princípios da imparcialidade, da autonomia da vontade, da boa-fé e da confidencialidade. Ainda que elaborado antes da emergência da mediação como instrumento de tratamento de litígios estruturais, o manual reconhece a centralidade do diálogo, da escuta qualificada e da construção consensual em disputas complexas e de interesse coletivo.

Mais recentemente, o Harvard Negotiation and Mediation Clinical Program (2024) vem sendo incorporado como referencial teórico-prático em experiências brasileiras voltadas à mediação de conflitos estruturais, incluindo os fundiários. A partir da tradição da negociação baseada em interesses e da mediação transformativa, o modelo de Harvard enfatiza a identificação de valores compartilhados, a criação de opções de ganho mútuo e o redesenho dos relacionamentos institucionais entre os sujeitos em conflito.

Este diretrizes incorpora ambos os referenciais: a base metodológica do CNJ, que institucionalizou a mediação no sistema de justiça brasileiro, e a abordagem estratégica e integradora de Harvard, que amplia o escopo da mediação para além da resolução pontual, propondo-a como prática restaurativa, estruturante e socialmente enraizada.

Assim, a mediação fundiária coletiva aqui proposta apoia-se em um conjunto de instrumentos e técnicas adaptáveis, que devem ser aplicados com sensibilidade ao contexto territorial, respeito à pluralidade dos sujeitos e compromisso com a transformação das relações fundiárias urbanas. Nos tópicos seguintes, serão apresentados os princípios orientadores, as etapas operacionais e as ferramentas específicas que conformam essa abordagem dialógica, participativa e orientada à justiça social.

6.1 Escuta ativa e escuta estruturada

A escuta é a ferramenta fundacional da mediação e assume papel ainda mais central nos conflitos fundiários coletivos, onde as narrativas são atravessadas por traumas históricos, disputas simbólicas, relações assimétricas de poder e processos contínuos de silenciamento institucional. Escutar, nesses contextos, não é apenas ouvir: é reconhecer o outro como sujeito de direito, produtor de saber e portador de legitimidade.

No modelo do *Harvard Negotiation and Mediation Clinical Program*, a escuta ativa é definida como um esforço consciente de compreender o conteúdo explícito e implícito da fala do outro, por meio da atenção plena, da validação das emoções expressas e da neutralização de julgamentos prematuros. Trata-se de estabelecer um campo relacional baseado na confiança, onde o reconhecimento das dores, expectativas e experiências vividas tem valor equivalente à racionalidade jurídica ou técnica.

Já o Manual de Mediação Judicial do CNJ (2016) destaca que a escuta qualificada deve ser conduzida com empatia, postura não adversarial e sensibilidade para com as desigualdades estruturais entre os sujeitos. Isso implica respeitar o ritmo da fala, acolher silêncios, legitimar as subjetividades e compreender que, muitas vezes, as falas que emergem na mediação carregam mais do que argumentos: carregam histórias de exclusão e resistência.

A escuta estruturada, por sua vez, consiste na organização metodológica dessas falas, por meio de perguntas abertas, amplas e não sugestivas. Ela permite mapear os principais eixos narrativos dos participantes — seus interesses subjacentes, valores em disputa, necessidades não atendidas, medos e aspirações — de forma a construir uma base comum sobre a qual possam ser geradas soluções mutuamente aceitáveis.

Em contextos de conflitos fundiários, essa escuta deve considerar:

- A heterogeneidade interna das comunidades e possíveis conflitos intragrupais;
- A presença de memórias traumáticas, como ameaças de despejo, violência institucional ou remoções anteriores;
- O valor simbólico do território como espaço de vida, identidade e pertencimento;
- A linguagem popular e os modos próprios de expressão das coletividades, muitas vezes desconsiderados pelas estruturas jurídicas formais.

Ao conjugar escuta ativa e escuta estruturada, o mediador cria as condições necessárias para o reconhecimento mútuo, o resgate da confiança institucional e a emergência de consensos legítimos, construídos não pela imposição de argumentos, mas pelo reconhecimento recíproco das dores e das possibilidades.

6.2 Mapeamento de atores e de interesses

Em conflitos fundiários coletivos urbanos, marcados por múltiplas camadas de desigualdade, pluralidade de sujeitos e interdependência entre dimensões jurídicas, políticas e

territoriais, a mediação exige como etapa prévia essencial o mapeamento cuidadoso dos atores envolvidos e de seus interesses reais.

Essa etapa visa identificar os sujeitos formais e informais do conflito, seus graus de influência, seus vínculos com o território e as dinâmicas de poder que atravessam suas posições. Não se trata apenas de identificar as “partes” no sentido processual, mas de reconhecer os múltiplos agentes que afetam e são afetados pelo conflito — como órgãos públicos, lideranças comunitárias, associações, movimentos sociais, empresas, gestores políticos, instituições financeiras, agentes cartoriais, universidades e demais atores institucionais ou territoriais.

O Manual de Mediação Judicial do CNJ (2016) orienta que o mediador deve conhecer a “teia relacional do conflito”, reconhecendo os sujeitos não apenas por seu papel jurídico, mas por sua função social, simbólica e organizativa. Essa perspectiva é central nos conflitos fundiários, onde muitas vezes o poder de fala é desigualmente distribuído, e certos sujeitos — como comunidades periféricas ou populações tradicionais — são historicamente invisibilizados ou tratados como objetos do processo.

Inspirado no modelo da negociação baseada em interesses, desenvolvido por Fisher, Ury e Patton (2011) na Universidade de Harvard, o diretrizes propõe que a mediação fundiária vá além da identificação das posições formais declaradas pelas partes, buscando compreender os interesses subjacentes, os valores mobilizados, as necessidades essenciais e os medos que motivam cada uma das posturas apresentadas.

Por exemplo:

- Uma “demanda por reintegração de posse” pode esconder um interesse empresarial na valorização da terra para fins especulativos;
- Uma “resistência à remoção” pode revelar não apenas apego ao imóvel, mas laços afetivos com o território, acesso consolidado a serviços, redes de solidariedade e pertencimento identitário;
- A atuação de um órgão público pode refletir tensões entre diferentes políticas setoriais (ex: habitação, meio ambiente, mobilidade).

O mapeamento dos atores e de seus interesses permite ao mediador:

- Visualizar o conflito em camadas, superando a lógica binária das partes litigantes;

- Identificar interesses convergentes que podem se tornar base para consensos duradouros;
- Planejar a inclusão estratégica de novos sujeitos na mediação, ampliando a legitimidade do processo;
- Reduzir assimetrias de informação e poder, por meio da mediação de linguagem e da escuta qualificada.

Essa etapa deve ser conduzida com rigor técnico, sensibilidade institucional e, sempre que possível, com apoio de equipes interdisciplinares capazes de articular os eixos jurídico, social e territorial. O mapeamento é, assim, tanto um instrumento de planejamento da mediação quanto uma ferramenta de justiça cognitiva — pois reconhece e reposiciona sujeitos historicamente excluídos das esferas decisórias sobre o território que habitam.

6.3 Construção de agendas comuns

A construção de uma agenda comum de discussões é uma etapa estratégica da mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos. Sua função é estruturar o processo dialógico, assegurar foco e progressividade às sessões e garantir que os temas abordados correspondam às reais preocupações e prioridades dos diferentes sujeitos envolvidos.

Conforme orienta o *Harvard Negotiation and Mediation Clinical Program*, uma agenda bem construída deve ser coautoral e adaptativa: elaborada de forma participativa, com base na escuta ativa das partes, e aberta a reformulações conforme o avanço das tratativas. Diferentemente de uma pauta unilateral ou imposta por critérios processuais formais, a agenda comum parte do princípio de que o conteúdo da mediação deve ser negociado tanto quanto seus resultados.

No contexto fundiário, essa etapa assume relevância especial porque os conflitos envolvem múltiplos interesses simultâneos: a posse do território, o acesso a direitos básicos, a regularização fundiária, a proteção ambiental, a preservação da memória coletiva, a segurança contra remoções, entre outros. Além disso, os litígios costumam ter histórico prolongado e carga emocional elevada, o que exige cuidado redobrado na seleção e na ordenação dos temas.

De acordo com o Manual de Mediação Judicial do CNJ (2016), o facilitador ou mediador deve garantir que:

- A formulação da agenda seja coletiva, validando os temas levantados por todas as partes e assegurando que nenhum sujeito seja silenciado ou deslegitimado;
- A agenda reflita a complexidade do conflito, incluindo tanto os aspectos técnicos quanto as dimensões subjetivas, simbólicas e relacionais;
- Os temas mais sensíveis — como ameaças de despejo, violência institucional ou desconfiança histórica — não sejam evitados, mas tratados com preparo, respeito e escuta qualificada;
- Os pontos sejam organizados de forma a permitir avanços progressivos, iniciando-se por temas de menor controvérsia (ganhos mútuos) e evoluindo para tópicos mais sensíveis, à medida que se fortalece a confiança entre os participantes;
- Haja flexibilidade procedimental, permitindo a inclusão de novos tópicos ao longo do processo, conforme surgirem demandas não antecipadas ou forem superadas resistências iniciais.

A agenda, portanto, não é apenas um instrumento de organização técnica das sessões, mas um espaço de reconhecimento mútuo e de negociação do que é considerado relevante, legítimo e necessário. Quando construída de forma dialógica e transparente, ela fortalece o engajamento das partes, aumenta a previsibilidade do processo e amplia a legitimidade dos acordos que dela resultarem.

6.4 Ferramentas visuais e quadros de análise

Em processos de mediação que envolvem múltiplos atores, alto grau de complexidade técnica e significativa diversidade sociocultural entre os participantes — como ocorre nos conflitos fundiários coletivos urbanos —, a utilização de ferramentas visuais e quadros de análise torna-se essencial para garantir compreensão compartilhada, acesso à informação e tomada de decisão qualificada.

Inspirado nas abordagens pedagógicas do *Harvard Negotiation and Mediation Clinical Program* e nas orientações práticas do Manual de Mediação Judicial do CNJ (2016), este diretrizes recomenda o uso de recursos gráficos que favoreçam a clareza, a inclusão e a transparência no desenvolvimento das sessões.

Mapas, croquis, plantas urbanísticas, esquemas de ocupação e registros fundiários georreferenciados são instrumentos úteis para tornar visível o território em disputa, revelando a complexidade das áreas ocupadas, os usos consolidados, as infraestruturas existentes e os limites legais incidentes (como APPs, ZEIS, zoneamentos e áreas públicas ou privadas). Isto revela uma importante participação e diálogo entre mediadores e assistentes técnicos nas áreas das engenharias, urbanismo, geografia entre outros. Reforçando a ideia da multidisciplinaridade entre tecnologias, direito e cultura.

Paralelamente, a utilização de quadros comparativos, listas de propostas, cronogramas de implementação, fluxogramas procedimentais e matrizes de responsabilidades permite organizar de forma visual as alternativas discutidas ao longo das sessões, facilitando o entendimento das opções colocadas à mesa, os compromissos assumidos por cada ator, os prazos envolvidos e os possíveis efeitos de cada decisão.

Essa técnica é particularmente relevante em contextos com:

- Baixo nível de escolarização formal, pois traduz conceitos jurídicos e técnicos complexos em representações gráficas acessíveis;
- Número elevado de participantes, pois promove organização visual e facilita o acompanhamento coletivo das deliberações;
- Conflitos historicamente prolongados, onde a sistematização visual das propostas e obstáculos ajuda a reconstruir a trajetória do litígio e evitar repetições improdutivas.

Além de facilitar a comunicação, esses instrumentos amplificam a dimensão pedagógica da mediação, fortalecendo a autonomia das comunidades e ampliando a compreensão dos direitos, limites legais e oportunidades de regularização fundiária.

Recomenda-se que as ferramentas visuais sejam construídas de forma colaborativa, preferencialmente com apoio técnico interdisciplinar (arquitetura, urbanismo, engenharia, assistência social), e apresentadas em linguagem simples e acessível, de modo a garantir compreensão integral e participação substantiva de todos os sujeitos envolvidos.

6.5 Geração de opções e avaliação conjunta

A etapa de geração de opções é central no processo de mediação fundiária coletiva, pois representa o momento de transição entre a escuta dos interesses e a construção efetiva de soluções. Com base na identificação prévia dos interesses reais de cada parte — e não apenas

de suas posições formais —, essa fase tem como objetivo ampliar o leque de alternativas possíveis, estimular a criatividade coletiva e fomentar a construção de respostas inovadoras e ajustadas à realidade do território.

Inspirada na abordagem da negociação baseada em princípios, desenvolvida por Fisher, Ury e Patton (2011), essa etapa opera em dois momentos distintos, porém complementares:

1. Geração aberta de opções, realizada em ambiente de suspensão de julgamento (brainstorming), no qual os participantes são convidados a apresentar propostas, ideias e caminhos possíveis para o conflito, ainda que pareçam inicialmente inviáveis. O foco, aqui, é explorar possibilidades com liberdade criativa, reconhecendo que as melhores soluções frequentemente surgem da combinação de ideias diversas.
2. Avaliação conjunta e estruturada das opções levantadas, utilizando critérios objetivos e compartilhados de análise, como:
 - viabilidade jurídica (adequação normativa e compatibilidade com a legislação fundiária e urbanística vigente);
 - viabilidade técnica (infraestrutura, acesso, segurança, serviços públicos);
 - impacto social (preservação da comunidade, redes de apoio, dignidade habitacional);
 - custo e tempo de implementação;
 - sustentabilidade ambiental e integração com políticas públicas existentes.

O Manual de Mediação Judicial do CNJ (2016) recomenda que os critérios de avaliação sejam definidos de forma participativa e previamente explicitados às partes, garantindo previsibilidade e equidade no tratamento das propostas. Essa prática reduz a desconfiança entre os sujeitos, fortalece a legitimidade das decisões e favorece a internalização dos compromissos assumidos.

Nos conflitos fundiários, essa metodologia é especialmente relevante porque:

- Permite articular soluções híbridas, que combinem regularização, reassentamento, preservação ambiental e implementação de serviços;
- Estimula a coautoria dos pactos, uma vez que as partes participam ativamente da formulação e seleção das propostas;

- Evita soluções padronizadas e descontextualizadas, inadequadas às singularidades do território e da comunidade;
- Aumenta a resiliência dos acordos, que tendem a ser mais duradouros quando nascem de processos colaborativos, transparentes e ancorados em parâmetros objetivos;
- Evidencia possibilidades de encaminhamento da comunidade para programas e projetos de tratamento de desconformidades urbanísticas e socioambientais, considerados potencialmente geradores de conflitos

Ao fomentar a geração conjunta de opções e sua avaliação com base em critérios compartilhados, a mediação fundiária amplia o campo das soluções viáveis, reduz a polarização e transforma o conflito em uma oportunidade de reorganização democrática do território.

6.6 ZOPA e BATNA

Em mediações de conflitos fundiários coletivos urbanos — marcadas por assimetrias estruturais, multiplicidade de partes e alta carga emocional —, é fundamental que o processo seja guiado por uma análise técnica refinada do espaço de negociação efetivamente existente. Para isso, os conceitos de ZOPA (*Zone of Possible Agreement*, ou Zona Possível de Acordo) e BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*, ou Melhor Alternativa ao Desacordo), desenvolvidos pela *Harvard Negotiation Project*, oferecem uma base teórico-estratégica robusta.

A ZOPA representa a área de interseção entre os limites mínimos de aceitação das partes envolvidas. Em outras palavras, é o espaço em que os interesses reais se sobrepõem, ainda que parcialmente, criando a possibilidade objetiva de um acordo mutuamente aceitável. Identificar a ZOPA não significa buscar o “meio-termo” entre as posições declaradas, mas compreender onde e como os interesses subjacentes podem ser compatibilizados.

Nos conflitos fundiários, esse espaço não se define apenas em termos patrimoniais, mas envolve dimensões complexas como permanência territorial, regularização jurídica, preservação da identidade comunitária, viabilidade técnica, e garantias contra futuras violações. Assim, a ZOPA pode incluir, por exemplo, medidas como:

- suspensão de reintegrações em troca de participação em programas de REURB-S;
- readequações urbanísticas para acomodar famílias em risco;

- cessão de áreas para reassentamento mediante compensação e preservação de vínculos territoriais.

Cabe ao mediador — especialmente no contexto das Comissões de Soluções Fundiárias — facilitar o mapeamento desse espaço de possibilidade, a partir de escuta estruturada, geração de opções e análise conjunta de viabilidade.

O conceito de BATNA introduz um parâmetro fundamental de racionalidade para a mediação: a comparação entre o resultado possível da negociação e o melhor cenário fora dela. Em outras palavras, ele representa o ponto de resistência legítimo de cada parte, ou seja, o limite além do qual a continuidade da negociação se torna contraproducente.

No contexto fundiário, a construção do BATNA deve levar em conta não apenas os aspectos jurídicos formais (ex: ganho de causa em eventual ação possessória), mas também os custos sociais, políticos e institucionais de uma decisão imposta:

- Para o poder público, a alternativa ao acordo pode implicar desgaste institucional, judicialização massiva, agravamento da crise habitacional e violações a decisões da ADPF nº 828;
- Para os ocupantes, o BATNA pode significar risco de remoção, insegurança jurídica, ou exposição à violência fundiária;
- Para o Judiciário, insistir em uma sentença sem acordo pode resultar em soluções formalmente corretas, mas socialmente insustentáveis.

A análise do BATNA, portanto, deve ser contextual, dinâmica e multidimensional, sendo constantemente revisitada ao longo do processo mediativo.

A ZOPA e o BATNA não são meras abstrações conceituais. Eles devem ser utilizados como ferramentas analíticas e pedagógicas ao longo de toda a mediação, permitindo que os participantes:

- reflitam sobre suas reais margens de manobra;
- avaliem os custos de um impasse;
- ampliem o entendimento das possibilidades do processo negociado.

O mediador, por sua vez, deve empregar esses conceitos de modo estratégico — não para induzir decisões, mas para ajudar as partes a tomarem decisões mais conscientes,

informadas e sustentáveis. Isso exige não apenas domínio técnico, mas sensibilidade institucional, compromisso ético e leitura política do território.

Aplicada de forma qualificada, essa abordagem contribui para a construção de acordos legítimos, aderentes às realidades locais e resilientes frente às tensões que caracterizam os litígios fundiários coletivos urbanos.

6.7 Registro e sistematização das propostas

A etapa de registro e sistematização das propostas, consensos e encaminhamentos construídos ao longo da mediação é um componente fundamental para a transparência, segurança e continuidade institucional do processo mediativo. Mais do que um procedimento burocrático, o registro representa uma prática de memória coletiva e compromisso público, que preserva os sentidos construídos no diálogo e orienta as etapas posteriores de implementação, acompanhamento e, se necessário, reavaliação dos acordos.

Cada proposta formulada, seja ela convergente ou ainda em fase de maturação, deve ser registrada de forma clara, precisa e acessível, em linguagem não técnica, com validação expressa das partes. Esse registro pode ocorrer por meio de atas, quadros-resumo, minutas de propostas e relatórios visuais, que reflitam fielmente o que foi discutido e pactuado, incluindo:

- os sujeitos envolvidos e suas representações legítimas;
- os pontos de consenso e dissenso;
- os prazos, responsabilidades e condicionantes acordados;
- os critérios para futuras revisões ou monitoramento dos termos pactuados.

Essa sistematização atua como ponte entre a mediação e a formalização jurídica dos acordos, possibilitando que os termos discutidos nas sessões sejam convertidos, de forma qualificada, em instrumentos jurídicos válidos — como termos de mediação extrajudicial, acordos judiciais homologados ou cláusulas de programas de regularização fundiária e urbanização.

Além disso, a produção documental deve respeitar as características culturais, institucionais e sociais do território em disputa. Em contextos marcados por desigualdades de acesso à informação, diferentes níveis de letramento e experiências históricas de exclusão institucional, é imprescindível que a linguagem adotada nos registros seja inclusiva, validada

oralmente com os participantes e, sempre que possível, disponibilizada em formatos multimodais (visuais, orais, gráficos).

A prática do registro também cumpre uma função pedagógica e política: ao explicitar os avanços do processo, tornar visível a trajetória do diálogo e reconhecer formalmente os sujeitos populares como protagonistas da construção do acordo, o registro atua como mecanismo de valorização das vozes historicamente silenciadas e de fortalecimento da confiança institucional.

Nesses moldes, a mediação fundiária consolida-se como uma prática dialógica e transformadora, cujo compromisso não se limita à resolução formal do conflito, mas se estende à produção de consensos legítimos, à organização democrática da informação e à construção de um desenvolvimento urbano justo, transparente e participativo.

6.8 Teste de realidade

O teste de realidade é uma técnica fundamental da mediação, especialmente eficaz em contextos de alta complexidade e forte carga emocional, como os conflitos fundiários coletivos urbanos. Sua função principal é ajudar as partes a reconhecerem os limites objetivos e os riscos associados às suas expectativas, confrontando percepções idealizadas com as condições reais — jurídicas, técnicas, sociais e institucionais — que estruturam o conflito e condicionam suas possíveis soluções.

Conforme orienta o Manual de Mediação Judicial do CNJ (2016), o teste de realidade deve ser conduzido com cautela, neutralidade e respeito à autonomia das partes, nunca como forma de coação, mas como uma técnica de facilitação crítica do diálogo. O mediador, nesse contexto, atua como um “espelho institucional”, promovendo a reflexão realista sobre o cenário que se desenharia caso não haja acordo, sobre os riscos de litígio prolongado, os custos (materiais e simbólicos) de uma decisão imposta e as dificuldades concretas de implementação de certas propostas.

No modelo de Harvard, o teste de realidade está intimamente associado à construção do BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*), sendo parte do esforço para ajudar as partes a calcular com realismo os custos de rejeitar um acordo possível. Ele serve para redimensionar expectativas desproporcionais e promover decisões mais informadas, consistentes com os próprios interesses das partes, ao invés de alimentadas por posições fixas, ilusões jurídicas ou narrativas de tudo ou nada.

No contexto dos conflitos fundiários coletivos, a aplicação qualificada dessa técnica exige, como pré-requisito, o uso aprofundado de instrumentos de diagnóstico interdisciplinar do conflito — como propõe o artigo científico que fundamenta este diretrizes. O teste de realidade, nesse cenário, não pode se basear em abstrações ou generalizações, mas deve ser sustentado por dados concretos e contextualizados, obtidos por meio de:

- levantamento da cadeia dominial e registros fundiários;
- análise das vulnerabilidades sociais e urbanas das famílias envolvidas;
- mapeamento da situação jurídica do imóvel e dos processos em trâmite;
- avaliação técnica da área quanto à viabilidade de regularização;
- identificação de políticas públicas aplicáveis ou omissas;
- consulta aos precedentes judiciais e institucionais sobre casos similares.

A partir dessa base empírica, o teste de realidade pode assumir diversas formas:

- questionamento reflexivo (“O que acontece se não houver acordo?”);
- apresentação de dados técnicos (“Segundo o levantamento urbanístico, essa área possui restrições ambientais que dificultam a titulação...”);
- simulações comparativas (“Esse mesmo perfil de ocupação, em outro município, resultou em...”) ou
- análise de riscos processuais (“Qual a chance real de êxito judicial e o que isso implicaria em termos de prazo e segurança?”).

Sua aplicação é especialmente útil para:

- desconstruir falsas expectativas, como a crença de que o Judiciário necessariamente reconhecerá o direito de propriedade ou posse em todos os casos;
- reorientar propostas fora da realidade jurídica ou institucional, como exigências incompatíveis com o orçamento público ou com os programas de regularização vigentes;
- gerar abertura para negociações mais realistas e criativas, valorizando alternativas que, embora não atendam integralmente a cada parte, promovam ganhos mútuos sustentáveis.

Aplicado de forma ética, empática e fundamentada, o teste de realidade qualifica a tomada de decisão, fortalece a autonomia das partes e evita que o processo de mediação seja capturado por expectativas fantasiosas ou pela lógica adversarial que a própria mediação busca superar.

No âmbito das Comissões de Soluções Fundiárias, essa técnica se mostra ainda mais relevante, pois ajuda o Estado a atuar com responsabilidade, transparência e compromisso com a construção de soluções exequíveis, articuladas com os direitos fundamentais e as políticas públicas existentes.

7. Proposta do Fluxograma do diretrizes de Mediação

A organização sistemática das etapas da mediação de conflitos fundiários coletivos permite maior clareza, previsibilidade e transparência do processo, tanto para os profissionais envolvidos quanto para as comunidades impactadas. Inspirado nas boas práticas propostas pelo Harvard Negotiation and Mediation Clinical Program (2024), bem como na metodologia de tratamento adequado de conflitos prevista pela Resolução CNJ nº 125/2010 e consolidada no Manual da Defensoria Pública do Estado do Pará (2024), o seguinte fluxograma propõe um percurso técnico-político da mediação:

Etapa 1: Identificação do Conflito

- Recebimento da demanda pela CSF, Defensoria, MP, Judiciário ou comunidade.
- Avaliação preliminar da urgência (risco de remoção, violência, liminares).
- Contato inicial com a comunidade e outros atores públicos e privados interessados na solução da demanda
- Mapeamento básico da área – localização espacial do conflito, demarcação e georreferenciamento preliminar da área de interesse com base nos documentos constantes do processo e verificação de bases de dados públicas a respeito da área (Censo do IBGE).

Etapa 2: Diagnóstico Interdisciplinar

- Visitas técnicas interinstitucionais (fundiária, social, urbanística e ambiental).
- Sistematização de dados e relatório de análise da sobreposição de interesses.

- Compartilhamento dos dados com as partes envolvidas.

Etapa 3: Planejamento da Mediação

- Definição dos atores e das instituições que participarão do processo.
- Elaboração de cronograma, agenda de temas e metodologia.
- Realização de encontros preparatórios com cada grupo.
- Realização de encontros conjuntos.

Etapa 4: Sessões de Mediação

- Condução de sessões facilitadas com uso de técnicas participativas.
- Identificação de interesses e geração conjunta de opções.
- Construção de consensos parciais ou integrais com registro compartilhado.

Etapa 5: Formalização e Acompanhamento

- Redação do Termo de Mediação ou Acordo Judicial.
- Encaminhamento para saneamento do processo, instrução técnica de REURB, elaboração/solicitação de peças técnicas complementares e outras medidas.
- Monitoramento e avaliação pós-mediação periódica.

O fluxograma não é um roteiro fixo, mas um guia adaptável à dinâmica de cada conflito. Deve ser constantemente avaliado e reformulado a partir das particularidades locais, da resposta institucional e da capacidade de mobilização da comunidade. A aplicação desse percurso metodológico visa a garantir não apenas a solução imediata do litígio, mas a promoção de segurança fundiária, cidadania e justiça social.

8. Indicadores de Monitoramento e Avaliação

A mediação de conflitos fundiários coletivos, especialmente quando orientada por objetivos estruturantes e transformadores, não se encerra com a formalização do acordo. Para que os compromissos pactuados produzam efeitos concretos, duradouros e legitimados socialmente, é indispensável que o processo seja acompanhado por mecanismos contínuos de monitoramento e avaliação, capazes de verificar sua efetividade, corrigir desvios e retroalimentar as políticas públicas envolvidas (SANTOS, 2018).

O monitoramento e a avaliação, nesses termos, não devem ser compreendidos como etapas meramente técnicas ou burocráticas, mas como ferramentas políticas e institucionais de responsabilização, aprendizado e qualificação democrática da mediação. Tais instrumentos devem permitir a análise tanto quantitativa (número de famílias atendidas, acordos formalizados, prazos cumpridos) quanto qualitativa (nível de satisfação dos envolvidos, percepção de justiça, grau de participação comunitária, impactos territoriais e sociais das soluções implementadas).

Inspirado nas diretrizes da Resolução nº 510/2023, o diretrizes reconhece que a avaliação da mediação deve estar alinhada aos seus propósitos transformadores: a reorganização democrática dos territórios, a superação das desigualdades fundiárias, a efetivação do direito à cidade e a construção de soluções sustentáveis e legítimas. O Manual de Mediação Judicial do CNJ (2016) também reforça a necessidade de institucionalizar práticas avaliativas dos procedimentos de mediação judicial, incluindo a elaboração de relatórios, indicadores de impacto e mecanismos participativos de controle social.

Nesse sentido, a definição dos indicadores deve ser realizada de forma participativa, envolvendo os atores institucionais (Judiciário, Defensoria, Ministérios Públicos, prefeituras, órgãos técnicos) e os sujeitos coletivos do território (associações de moradores, movimentos sociais, lideranças comunitárias), de modo a construir parâmetros legitimados, sensíveis às especificidades locais e capazes de captar adequadamente a complexidade dos conflitos.

A seguir, apresentam-se os principais eixos de monitoramento e avaliação recomendados por este diretrizes, a serem utilizados como referência para a sistematização e o acompanhamento dos processos de mediação fundiária coletiva.

8.1 Indicadores de processo

Os indicadores de processo visam mensurar a dinâmica interna das mediações, permitindo a análise do funcionamento procedimental, do grau de institucionalização da prática e da qualidade da participação dos atores envolvidos. São úteis para compreender o esforço institucional despendido, a efetividade metodológica das etapas e os fatores que influenciam a continuidade ou interrupção dos processos.

Entre os principais indicadores, destacam-se:

- quantidade de mediações iniciadas, em andamento e concluídas no período avaliado;

- tempo médio de duração das mediações, desde a fase de diagnóstico até a formalização e encerramento;
- frequência do processo: número de sessões realizadas por caso, periodicidade dos encontros duração de cada sessão;
- grau de participação das partes envolvidas, considerando quantidades, frequência, e legitimidade da representação;
- presença, quantidade e contribuições de atores institucionais estratégicos (como Defensorias Públicas, Ministérios Públicos, prefeituras, órgãos fundiários e urbanísticos).

8.2 Indicadores de resultado

Os indicadores de resultado permitem aferir os desdobramentos diretos das mediações concluídas, oferecendo subsídios para avaliar a capacidade da mediação de gerar soluções concretas, juridicamente válidas e institucionalmente sustentáveis. Estes indicadores dizem respeito à formalização dos acordos, à implementação das medidas pactuadas e à sua articulação com políticas públicas existentes.

Recomenda-se o acompanhamento dos seguintes aspectos:

- percentual de mediações que resultaram em acordos integrais, parciais ou não resultaram em acordo;
- natureza das soluções pactuadas, a permanência das famílias, a retirada ou outras soluções (são exemplos a titulação fundiária, reassentamento assistido, a permanência com urbanização ou outras modalidades híbridas);
- encaminhamentos efetivados para medidas de tratamento como programas de regularização fundiária (REURB), habitação social, infraestrutura básica, medidas complementares de assistência sociais e de reparação dos danos eventualmente provocados;
- forma de formalização dos acordos (judicial, extrajudicial, administrativa);
- incidência de reincidência do conflito, verificando o retorno ao litígio ou o surgimento de novos impasses na mesma área ou entre os mesmos e novos sujeitos.

8.3 Indicadores de impacto

Os indicadores de impacto visam aferir os efeitos transformadores das mediações no território e nas relações sociais, considerando aspectos subjetivos, institucionais e estruturais. São mais difíceis de mensurar em curto prazo, mas essenciais para avaliar se a mediação contribuiu para fortalecer direitos, reorganizar institucionalmente o território e ampliar a justiça fundiária.

Devem ser observadas, entre outras, as seguintes dimensões:

- a comunicacional: percepção da comunidade sobre o processo mediativo e seus desdobramentos, especialmente quanto à escuta, respeito, efetividade e confiança nas instituições envolvidas;
- a institucional: democratização do serviço judiciário, participação dos cidadãos nas decisões e participação dos outros atores públicos;
- a política: integração com políticas infraestruturantes, a articulação com políticas sociais, o fomento à política de assistência técnica;
- a socioambiental: segurança da posse e moradia adequada, a ampliação do direito à cidade e ao meio ambiente e proteção de territórios.
- a social: o atendimento à população vulnerável, a proteção de direitos específicos destes grupos e o fomento à gestão comunitária.

8.4 Instrumentos de monitoramento

Para viabilizar a aplicação dos indicadores propostos, é necessário instituir práticas regulares de coleta, sistematização e análise de dados, com envolvimento interinstitucional e participação comunitária. O monitoramento deve produzir conhecimento aplicado e fomentar uma cultura de avaliação comprometida com o aperfeiçoamento contínuo da política de mediação fundiária.

Os principais instrumentos recomendados são:

- elaboração de relatórios periódicos pelas Comissões de Soluções Fundiárias ou pelas equipes técnicas responsáveis pelas mediações;
- aplicação de questionários, formulários avaliativos e entrevistas semiestruturadas com as partes envolvidas;

- observação direta em campo e documentação visual (fotografias, mapas, registros gráficos);
- realização de reuniões periódicas de reavaliação com os sujeitos do acordo, para monitorar sua implementação e resolver impasses supervenientes.

A adoção de um sistema de avaliação transparente, participativo e sensível às singularidades de cada território permite não apenas a melhoria contínua do diretrizes, mas também o fortalecimento da cultura institucional da mediação e da justiça social. Os indicadores aqui propostos devem ser compreendidos como instrumentos de gestão pública e accountability, voltados à produção de conhecimento, à prevenção de litígios futuros e à consolidação das soluções fundiárias construídas coletivamente.

Os tipos de análise, as naturezas dos indicadores e suas respectivas variáveis podem ser observados ao serem incluídos em Matriz de (Des)conformidade de Políticas Públicas (SANTOS, 2018). A proposta de indicadores apresentada, pode subsidiar estudos que forneçam métodos numéricos que avaliem a política pública judiciária de mediação dos conflitos fundiários coletivos. Ao utilizar os indicadores propostos neste diretrizes, a Matriz receberia a seguinte configuração:

TIPO DE ANÁLISE	MATUREZAS / DIMENSÕES	VARIÁVEIS DE CONFORMIDADE	DESEMPENHO									
			INICIAL	INTERMEDIÁRIA	FINAL	INICIAL	INTERMEDIÁRIA	FINAL	GERAL			
PROCESSO (quantidade, periodicidade e frequência)			#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Quantidade de processos	Iniciada										
		Em andamento				0,0		0,0		0,0		
		Concluída										
	Duração do processo	Diagnóstico										
		Formalização				0,0		0,0		0,0		
		Encerramento										
	Frequência do processo	Quantidade de sessões										
		Intervalo entre sessões					0,0		0,0		0,0	0,0
		Duração de cada sessão										
	Grau de participação	Quantidade de partes										
		Frequência das partes										
		Representatividade das partes										
Engajamento institucional	Quantidade de órgãos envolvidos											
	Frequência dos órgãos				0,0		0,0		0,0			
	Contribuições no processo											
RESULTADO (Quantitativo)			#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Abrangência de acordos	Total										
		Parcial				0,0		0,0		0,0		
		Sem acordo										
	Tipo de solução	Permanência										
		Retirada										
		Outras soluções										
	Encaminhamentos	Medidas de tratamento (reurb...)										
		Medidas complementares (sociais...)					0,0		0,0		0,0	0,0
		Reparação de dano (restaurativas)										
	Formalização	Judicial										
		Extrajudicial				0,0		0,0		0,0		
		Administrativo										
Reincidência	Novo impasse											
	Antigo impasse				0,0		0,0		0,0			
	Novos atores											
IMPACTO			#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Comunicacional	Escuta respeitosa										
		Diálogo efetivo				0,0		0,0		0,0		
		Confiança no processo										
	Institucional	Democratização do serviço judiciário										
		Participação cidadã nas decisões				0,0		0,0		0,0		
		Participação dos outros atores públicos										
	Político	integração com políticas <u>infraestruturantes</u>										
		articulação com políticas <u>sociais</u>					0,0		0,0		0,0	0,0
		fomento a política de assistência técnica										
	Socioambiental	segurança da posse e moradia										
		ampliação do direito à cidade e meio ambiente										
		proteção de territórios										
Social	atendimento a população vulnerável											
	proteção dos direitos especiais				0,0		0,0		0,0			
	fomento a gestão comunitária											
MONITORAMENTO			#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Consulta das partes	Relatórios produzidos pela CSF										
		Relatórios produzidos pelas equipes técnicas				0,0		0,0		0,0		
		Questionários, fichas de avaliação e entrevistas										
	Observação	Registros fotográficos										
		Peças técnicas auxiliares				0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Rodas de conversa										
	Aferição dos indicadores	ficha de avaliação										
		sessões de avaliação				0,0		0,0		0,0		
		compartilhamento de resultados										
	DESEMPENHO MÉDIO/ANO					0,00		0,00		0,00		0,00
	DESEMPENHO FINAL											0%

Elaboração da autora com fundamento em Santos (2018).

9 Conclusão

O presente diretrizes foi construído com base em uma concepção ampliada da mediação, compreendida não apenas como técnica de resolução de conflitos, mas como prática institucional comprometida com a transformação de estruturas sociais injustas e com a efetivação dos direitos fundamentais à moradia adequada, à cidade e à justiça. Em consonância com a doutrina nacional sobre litígios estruturais e com os parâmetros normativos definidos pelo Conselho Nacional de Justiça, pela jurisprudência da ADPF nº 828 e pela legislação fundiária vigente, o diretrizes propõe um modelo de mediação fundiária que integra escuta qualificada, produção de diagnósticos interdisciplinares, construção participativa de soluções e monitoramento contínuo das medidas pactuadas.

Inspirado nas práticas realizadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará com apoio da Universidade Federal do Pará, o diretrizes oferece um conjunto de ferramentas e diretrizes adaptáveis à realidade dos territórios urbanos vulnerabilizados, particularmente aqueles situados na Amazônia Legal. Reconhecendo a natureza multiparte, intercultural e estrutural dos conflitos fundiários coletivos, sua abordagem visa reconstruir laços de confiança, restabelecer canais de diálogo e garantir que as soluções construídas sejam socialmente justas, juridicamente viáveis e tecnicamente sustentáveis.

A mediação aqui proposta é, sobretudo, uma política pública judiciária indutora de transformação. Sua institucionalização por meio das Comissões de Soluções Fundiárias representa uma inflexão no papel tradicional do Poder Judiciário, que deixa de atuar apenas como árbitro de litígios para assumir, em conjunto com outros órgãos e a sociedade civil, a função de articulador de consensos e promotor de justiça social. Nesse sentido, o diretrizes é também uma aposta na radicalização democrática do direito à cidade, na valorização das vozes historicamente silenciadas e na reconstrução de formas públicas de produção e gestão do território.

A experiência empírica que fundamenta este diretrizes — construída a partir da atuação direta em territórios em disputa e da escuta comprometida de suas populações — reforça a tese de que mediação e justiça fundiária não são esferas separadas, mas dimensões de um mesmo projeto de reorganização social orientado pela equidade, pelo reconhecimento e pela reparação. Ao sistematizar essa experiência em formato metodológico, este documento busca oferecer um instrumento de apoio à atuação de magistradas e magistrados, mediadoras e mediadores, promotores e promotoras, defensoras e defensores, e demais agentes públicos

comprometidos com a construção de cidades mais justas e com a consolidação de uma cultura institucional de mediação qualificada, humana e transformadora.

O desenvolvimento deste diretrizes contou com o apoio institucional do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, da Universidade Federal do Pará e das Comissões de Soluções Fundiárias, bem como com a interlocução generosa de promotores de justiça, defensores públicos, servidores públicos, lideranças comunitárias e pesquisadores comprometidos com a defesa do direito à moradia e com a construção de um urbanismo socialmente referenciado. A todos os que contribuíram com saberes, práticas e confiança, fica o registro de profundo reconhecimento.

Por fim, recomenda-se que este diretrizes seja objeto de avaliação permanente e revisão periódica, de modo a garantir sua atualização normativa, sua adequação à evolução das políticas públicas e sua sintonia com as transformações sociais e territoriais em curso. A mediação fundiária coletiva, como prática viva e em constante reconstrução, exige ferramentas institucionais flexíveis, abertas à crítica e comprometidas com a justiça substantiva. Este documento pretende ser uma dessas ferramentas.

10. Anexos e Modelos

10.1 Modelo de formulário de escuta inicial

O objetivo deste formulário é estruturar a forma como devem ser recolhidas as primeiras informações após o recebimento e estudo do caso e a primeira rodada de sessões de interlocução entre os envolvidos. Tais anotações serão relevantes para a posterior produção do Relatório de Visita Técnica previsto na Resolução nº 510/2023 mas, sobretudo, para o planejamento das sessões de mediação.

1. Identificação Geral da Ocupação

- **Nome popular da ocupação:**
- **Localização (bairro, município, coordenadas geográficas):**
- **Área aproximada ocupada (m² ou hectares):**
- **Número estimado de famílias:**
- **Tempo de ocupação:**
- **Situação jurídica atual:** () Judicializada – nº do processo: _____ / () Extrajudicial
- **Autor da ação:**
- **Natureza da ação:** () Reintegração de posse / () Ação de despejo / () Interdito proibitório / () Outro: _____
- **Decisão** **judicial** **vigente** **(indicar ID):**

- **Presença de liminar:** () Sim / () Não – Data: _____

2. Caracterização Fundiária e Urbanística

- **Situação fundiária da área:** () Pública / () Particular / () Indefinida
- **Registro no cartório de imóveis:** () Sim / () Não – Nº da matrícula: _____
- **Presença de infraestrutura urbana:**
 - Acesso por via pública? () Sim / () Não
 - Energia elétrica: () Regular / () Irregular / () Inexistente

- Abastecimento de água: () Sim / () Não
- **Zoneamento urbano municipal:**
- **Localização em área de risco ambiental ou sanitário?** () Sim / () Não – Detalhar:

3. Atuação Institucional

- **Defensoria Pública:** () Atua / () Ainda não atua
- **Ministério Público:** () Atua / () Ainda não atua
- **Órgãos de habitação ou assistência social envolvidos:**
- **Existência de programas de regularização fundiária?** (REURB, ZEIS, ATGIS etc.)
- **Participação de movimentos sociais ou organizações comunitárias?**
- **Documentos já produzidos:**
 - () Laudos técnicos
 - () Relatórios de visitas
 - () Propostas de regularização
 - Outros: _____

Responsável pelo preenchimento:

Nome: _____

Cargo/Função: _____

Data da elaboração: _____

10.2 Roteiro para sessão de mediação coletiva em conflito fundiários

O objetivo deste roteiro é sugerir uma condução de forma estruturada e dialógica, para a sessão de mediação coletiva entre partes envolvidas em conflitos fundiários de natureza coletiva, com vistas à construção de soluções consensuais, dignas e sustentáveis.

Uma sessão de mediação desta natureza pode ter uma duração 2h a 3h, com possibilidade de prorrogação, portanto os responsáveis devem organizar uma agenda razoável para a realização da sessão e comunicar todos os interessados de sua possível extensão. Além disso, antes da sessão é necessário reunir o relatório da visita técnica, as atas de todas as sessões de interlocução realizadas, as procurações e autorizações de representação das partes e suas lideranças bem como, quando disponível, o cadastro das famílias envolvidas.

ETAPAS DA SESSÃO DE MEDIAÇÃO COLETIVA

1. Abertura Institucional e Apresentações

Responsável: Magistrado(a) da Comissão de Soluções Fundiárias

- Acolhimento e explicação da natureza da sessão;
- Leitura do(s) processo(s) em mediação e breve contextualização do conflito;
- Apresentação dos presentes:
 - Representantes do Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, Município e Estado;
 - Lideranças comunitárias;
 - Representantes do autor da ação (proprietário, empresa, poder público etc.);
 - Movimentos sociais, entidades técnicas, CREAS, CRAS etc.

2. Regras de Convivência

Responsáveis: Magistrado(a) da Comissão de Soluções Fundiárias e Mediador(a)

- Garantia de fala respeitosa e escuta ativa
- Interrupções evitadas, com uso da palavra apenas quando concedida

- Reforço de que o processo é confidencial, informal e voluntário
- Estímulo à participação ampla das famílias e atores presentes

3. Exposição das Partes (falas iniciais)

Tempo sugerido: até 20 minutos por grupo

- Parte autora/requerente: apresentação da demanda, argumentos, objetivos;
- Representantes dos ocupantes: exposição da origem, realidade e motivações da ocupação;
- Defensoria Pública/Ministério Público: exposição de elementos jurídicos, sociais e direitos fundamentais envolvidos;
- Município/Estado/ órgãos técnicos: situação das políticas públicas, limitações, propostas possíveis.

4. Levantamento de Propostas e Obstáculos

Responsáveis: Magistrado(a) da Comissão de Soluções Fundiárias e Mediador(a)

- Resumo e sistematização dos pontos de conflito;
- Rodada de sugestões para:
 - Suspensão de liminar;
 - Possibilidades de REURB ou ATHIS;
 - Encaminhamento para reassentamento/política habitacional;
 - Apoio emergencial às famílias.
- Registro dos pontos de consenso e dissenso.

5. Definição de Encaminhamentos Imediatos

Responsáveis: Magistrado(a) da Comissão de Soluções Fundiárias e Mediador(a)

- Propostas preliminares de plano de ação (cronograma, compromissos);
- Definição de próxima audiência (se necessário);
- Indicação de providências administrativas (ex: cadastramento, laudos técnicos);
- Agendamento de nova visita técnica, se cabível.

6. Encerramento

Responsáveis: Magistrado(a) da Comissão de Soluções Fundiárias e Mediador(a)

- Leitura resumida da ata (em linguagem acessível);
- Registro da manifestação das partes quanto ao teor da audiência;
- Reafirmação da importância do diálogo contínuo;
- Agradecimento e despedida.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, André Carias de. **Juan Carlos Vezzulla: a arte da mediação: em depoimento a André Carias de Araújo**. 1. ed. Florianópolis: Emais, 2022. 148 p. ISBN 978-65-86439-92-2.

ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. **Desmistificando os processos estruturais – “Processos Estruturais” e “Segurança Jurídica”**. Revista de Processo. Vol. 330/2022. Ano 47. São Paulo: Ed. RT. P. 239 -259. Ago. 2022.

BRAGA NETO, Adolfo [et al.]. **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias**. Coordenação de Carlos Alberto Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, Paulo Eduardo Alves da Silva. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 332 p. ISBN 975-65-596-4006-5.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 - DF**. Autor: Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Processo Eletrônico. Público. Número único: 0052042-05.2021.1.00.0000. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>>. Acesso em: 12/07/2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Resolução nº 10 de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-paragarantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitoshumanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf>. Acesso em 30/06/2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510 de 26 de junho de 2023**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>>. Acesso em 30/06/2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapeamento dos Aglomerados Subnormais – 2019**. Mapa interativo disponível para consulta em: <<https://dadosgeociencias.ibge.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=67c70e701c624c63a6f1754a8b8bce4a>>. Acesso em 05/07/2023.

BRASIL. **Lei nº 13.140/2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública (...). Brasília, DF, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 30/06/2023.

BRASIL. **Lei Ordinária nº 13.465, de 14 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (...); e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 20/12/2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre princípios e diretrizes para a mediação de conflitos fundiários urbanos no âmbito da Política Nacional de Reforma Urbana. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-87-2009.pdf>>. Acesso em: 10/05/2025.

BOYES WATSON, Carolyn; PRANIS, Kay. **Círculos em movimento**: construindo uma comunidade escolar restaurativa. Versão compacta. Tradução de Fátima de Bastiani. [S.l.]: [s.n.], [20--]. Os direitos da tradução em português, para o Brasil, são da AJURIS e Terre des hommes.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, Cláudio Oliveira de; RODRIGUES, Raoni. **O novo código de processo civil e as ações possessórias**— novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos? Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 1750-1770, fev. 2016. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20912/15356>>. Acesso em: 14/07/2023.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo Brasil 2022**. Goiânia: Cpt Nacional, 2023. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/downloads/task=download.send&id=14302&catid=41&m=0>>. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino>. Acesso em: 13/07/2023.

FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. 224 p. 2. tir. 2020. ISBN 978-85-519-0862-4.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; NORONHA, Silvia Gomes; ALENCAR, Thais Viana de. **A ADPF Nº 828DF E A CRIAÇÃO DE COMISSÕES DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS**: uma análise do cumprimento da decisão pelos tribunais brasileiros. In: CONPEDI (org.). Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça III. Florianópolis: Conpedi, 2023. p. 134- 155. Disponível em: <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/0edbt8to/KFJG3aSN1A92tV7Z.pdf>>. Acesso em: 13/07/2023.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; NASCIMENTO CORREIA DE ANDRADE, Agenor Cássio; ALENCAR, Thais Viana de. Comissões de Soluções Fundiárias como medida estruturante da ADPF 828. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 5, n. Especial, p. 311–340, 2025. DOI: 10.53798/suprema.2025.v5.nEspecial.a346. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/346>. Acesso em: 10/05/2025

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões**. Tradução de Rachel Agavino. Edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. 244 p. ISBN 978-85-431-0621-2

GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos**: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto. Salvador: Juspodivm, 2019. 208 p. ISBN 978-85-442-2934-9.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e acesso à justiça**. 2. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2021. 592 p. ISBN 978-65-5680-169-8.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tipologias do território**: aglomerados subnormais. aglomerados subnormais. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapeamento dos Aglomerados Subnormais – 2019**. Mapa interativo disponível para consulta em: <<https://dadosgeociencias.ibge.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=67c70e701c624c63a6f1754a8b8bce4a>>. Acesso em 26. dez. 2021.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPE); INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021

LEIROS, Marcela. **Amazônia concentra maior crescimento de favelas no País em 37 anos, com 29,3% da expansão urbana na periferia**. 2022. Disponível em: <<https://revistacenarium.com.br/amazonia-concentra-maior-crescimento-de-favelas-no-pais-em-37-anos-com-293-da-expansao-urbana-na-periferia/>>. Acesso em: 09 nov. 2022.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**. 1. ed. Curitiba: Íthala, 2017. 278 p. ISBN 978-85-5544-092-2.

MONTES NETTO, Carlos Eduardo; PAIOLA, Jonathas Celino; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ESTRUTURAIS NO SISTEMA MULTIPORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA**. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife - ISSN: 2448-2307, v. 93, n.2, p. 196-220 Out. 2021. ISSN 2448-2307. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/251092>>. Acesso em: 10/05/2025.

MOTTA, Marcia. **Terras de Carlota**: a Vila de Ançã e a invenção demarcatória (1799-1830). Niterói, RJ: Proprietas, 2022. ISBN 978-65-00-45988-3.

NASCIMENTO, Durbens Martins; SANTOS, Myrian Silvana S. C. Ataíde dos; NEVES, Renato Martins das (orgs.). **Regularização fundiária urbana na Amazônia Legal**: morar, conviver, preservar – Rede Amazônia. Belém: NAEA, 2022. 542 p. ISBN 978-65-86640-49-6.

NEPOMUCENO, Eric. **O massacre: Eldorado do Carajás, uma história de impunidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019. 167 p. ISBN 978-85-01-11289-7.

NEPOMUCENO, Chaira Lacerda; DIAS, Daniella Maria dos Santos; MARQUES, Carlos Henrique Costa. **As decisões estruturais e o procedimento das ações possessórias**: um estudo de caso do residencial "Cristo vive". *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 11, n. 4, p. 135-173, fev. 2020.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. Tradução do original alemão por Antônio Luz Costa; revisão técnico-jurídica de Edvaldo Moita; com colaboração de Agnes Macedo; prefácio original de Niklas Luhmann. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018. 462 p. Título original: *Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne: eine theoretische Betrachtung und eine Interpretation des Falls Brasilien*. ISBN 978-85-469-0205-7.

NORONHA, Silvia Gomes; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; GÓES, Gisele Santos Fernandes. **O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E A ADPF 828-DF: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROCESSO ESTRUTURAL**. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, [S. l.], v. 24, n. 3, 2023. DOI: 10.12957/redp.2023.79583. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/79583>>. Acesso em: 22/11/2023.

NORONHA, Silvia Gomes; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Tratamento adequado de conflitos sociais e ações possessórias: um relato de caso sobre a comunidade Bom Sossego, em Marituba (Pará). **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 10, 2023. DOI: <https://doi.org/10.19092/reed.v10.813>. Disponível em: <<https://reedrevista.org/reed/article/download/813/456>>. Acesso em: 10/05/2025.

OLIVEIRA, Juliana Andrea; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Remoções forçadas no contexto da pandemia de COVID- 19**: entre o direito e o dever de moradia. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBUDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 181–194, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.307. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/oliver_rbdu12>. Acesso em: 14/07/2023.

OLIVEIRA, Juliana Andrea; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Despejos ou remoções forçadas e população vulnerável: caminhos para a gestão democrática da moradia nas cidades. In: ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes (org.). **Gestão democrática de cidades: estudos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 39–59. ISBN 978-85-519-2027-5

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral n. 7 sobre o Direito à Moradia Adequada e Despejos Forçados, 1997**. Disponível em: <<http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=13642&lang=pt>>. Acesso em 13/07/2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Presidência. **Portaria nº 1364 de 29 de março de 2023**. Disponível em: <<https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1274601>>. Acesso em 10/07/2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Presidência. **Portaria nº 1615 de 19 de abril de 2023**. Disponível em: <<https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1288584>>. Acesso em 10/07/2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Presidência. **Portaria nº 3525 de 23 de agosto de 2023**. Disponível em: <<https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1454626>>. Acesso em 10/12/2023.

PRANIS, Kay. **Círculos de justiça restaurativa e de construção da paz**: guia do facilitador. Tradução de Fátima de Bastiani. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2011. 42 p.

ROCHA, Marisa Lopes da; AGUIAR, Katia Faria de. **Pesquisa-intervenção e a produção de novas análises**. Psicol. cienc. prof., Brasília, v. 23, n. 4, p. 64-73, dez. 2003. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932003000400010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10/11/2022.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. 456 p. ISBN 978-85-7559-668-5.

SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. 2. ed., 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017. 200 p. ISBN 978-85-314-1262-2.

SANTOS, Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia**: avaliação e mensuração de seus efeitos. 2018. 210 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11174>>. Acesso em 20/11/2023.

STONE, Douglas; PATTON, Bruce; HEEN, Sheila. **Conversas difíceis**. Tradução de Bruno Fiúzza e Roberta Clapp. 1. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2021. 336 p. Título original: *Difficult conversations*. ISBN 978-65-5564-158-5.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016. 398 p. ISBN 978-85-309-7141-0.

TRINDADE JÚNIOR, Sanit-Clair Cordeiro de; SANTOS, Tiago Veloso dos. **O urbano e o metropolitano em Belém**: (re)configurações socioespaciais e estratégias de planejamento e gestão. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. 296 p. ISBN 978-85-69437-54-3

VANIN, Fábio Scopel; SPENGLER, Fabiana Marion. **Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial**: possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 2787-2806, dez. 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/34817/27234>>. Acesso em: 11/07/2023.

VIANA, Cíntia Portugal. **Mediação como Política Pública de Estado em Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil**: reflexões sobre a proposta do Art. 579 do Projeto do Novo Código de Processo Civil – CPC. O Social em Questão. Revista do Departamento de Serviço Social. Ano 17, n. 31. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2014.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. Revista de Processo, São Paulo, v. 1, n.

284, p. 333-369, dez. 2018. Disponível em: < <https://bd.tjdft.jus.br/handle/tjdft/42955> >. Acesso em 20/11/2023.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023. 624 p. ISBN 978-85-442-4127-1.

WARAT, Luis Alberto (org.). Em nome do acordo: a mediação no direito. Florianópolis: EModara, 2019. 104 p. ISBN 978-85-94142-08-5.