

“Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos¹

Alternative Dispute Resolution and territorial inequalities: the emergence and adoption of public policies on "prevention" and mediation of urban land conflicts

Luis Régis Coli²

Resumo: O artigo discute a disseminação de iniciativas de “resolução negociada” de conflitos, destacando sua adoção e implementação por parte do governo federal, particularmente com a *Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*, e considerando as questões e debates que envolvem sua incorporação em um contexto de produção contínua de desigualdades territoriais sob um paradigma de controle e “gestão” do conflito social em áreas metropolitanas. Neste aspecto, buscou-se avaliar o impacto do uso de métodos e instrumentos de “resolução negociada” no âmbito dos conflitos fundiários urbanos e junto a grupos populares que lutam por moradia. A pesquisa foi realizada a partir da análise de trabalhos acadêmicos, documentos governamentais, políticas públicas, publicações de seminários sobre “mediação” e da legislação acerca do tema, além de jornais diários que reportassem situações de despejo, reintegração de posse e protesto de comunidades e movimentos populares urbanos.

Palavras-chave: “Resolução negociada” de conflitos; disputas territoriais; conflitos fundiários urbanos; movimentos populares; análise de políticas públicas.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil.

² Bacharel em Ciências Sociais - UFRJ, Mestre e Doutor em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ. E-mail: regiscoli@hotmail.com.

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

Abstract: The paper discusses the spread of *Alternative Dispute Resolution* (ADR) initiatives, highlighting its adoption and implementation by the Brazilian federal government, particularly with the *National Policy on Prevention and Mediation of Urban Land-related Conflicts*. The issues and debates that involve ADR incorporation are considered under the context of continuous production of territorial inequalities beneath a paradigm of control and "management" over social conflict in metropolitan areas. Thus, the study evaluates the impact of ADR methods and instruments within the framework of urban land conflicts and grassroots populations struggling for housing. The research was conducted based on the analysis of academic publications, government documents, public policies, seminars on 'mediation' and also the legislation on the subject as well as daily newspapers reporting situations of eviction, repossession and protest of communities and grassroots urban movements.

Keywords : *Alternative Dispute Resolution*; territorial disputes; urban land-related conflicts; grassroots movements; public policy analysis.

Introdução

O presente trabalho se propõe a discutir a incorporação, no ambiente político-institucional brasileiro, de instrumentos relacionados às chamadas iniciativas de “resolução negociada” de conflitos, cuja propagação, nas últimas décadas, tem sido percebida nos mais diversos campos das relações sociais, políticas e econômicas. Conhecida internacionalmente pelo termo *Alternative Dispute Resolution – ADR*, a “resolução negociada” de conflitos está atualmente presente em um grande número de Estados, instituições e organizações que almejam a supostamente produzir soluções de caráter “consensual”, do tipo “ganha-ganha” (*win-win*), para dar termo a conflitos de natureza diplomática, trabalhista, comercial, socioambiental, urbana, dentre outros. Diante deste quadro, este texto objetiva, mais especificamente, abordar as políticas governamentais de “prevenção” e “mediação” de conflitos fundiários urbanos no Brasil, buscando compreender os aspectos mais significativos que

caracterizam a adoção da “resolução negociada” sob um contexto social que reproduz continuamente desigualdades quanto ao acesso à terra, reforçadas pelo domínio de concepções privatistas quanto à propriedade que se sobrepõe à sua “função social”.

Assim, procura-se, inicialmente, contextualizar a trajetória das estratégias de “resolução negociada” voltadas aos conflitos sociais, desenvolvidas, principalmente, a partir dos anos 1960 nos Estados Unidos e que se proliferaram nas décadas seguintes por diversas agências, instituições e organizações públicas e privadas em um grande número de países, tendo se disseminado pela América Latina – incluindo o Brasil – especialmente a partir dos anos 1990, período em que ganhavam força os princípios geralmente associados ao *Consenso de Washington*. Em seguida, pretende-se articular o conjunto de transformações vinculadas aos processos de neoliberalização com a difusão e adoção da “resolução negociada” no “tratamento” de conflitos sociais, destacando a presença frequente de discursos que priorizam a “eficácia”, a “eficiência” e a “construção de consensos” sob o protagonismo da noção de “governança” – um aparente modelo de “governo sem conflito” – que coexiste, no meio urbano, com estratégias de “pacificação social” e gestão territorial da pobreza. Por fim, o texto se concentra nas questões mais diretamente relacionadas aos conflitos fundiários urbanos, a partir de duas iniciativas levadas adiante pelo governo federal brasileiro: a elaboração da *Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos* e a constituição da *Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*, esta última também considerada em sua atuação diante de um processo de despejo e reintegração de posse conduzido em 2015, na cidade do Recife, contra a Comunidade Cacique Xicão.

A produção do artigo contou com a revisão bibliográfica de trabalhos que tratam a “resolução negociada” de conflitos sob diversos aspectos, na qual se incluem seus “defensores” e seus críticos, em maior ou menor grau. As discussões subsequentes, centradas no contexto de emergência e no processo de adoção das políticas de “resolução” no plano urbano, foram realizadas tanto a partir da consulta bibliográfica, quanto da leitura da produção legislativa pertinente ao tema, tal como dos seminários e documentos governamentais relacionados ao processo de elaboração da acima mencionada

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos e dos relativos à formação da *Comissão Intersetorial*. A ação de despejo e reintegração de posse envolvendo a Comunidade Cacique Xicão, por sua vez, foi analisada através de consultas ao *site* da Justiça Federal e aos jornais diários que reportaram os referidos eventos.

Proliferação e incorporação da “resolução negociada” de conflitos

A consolidação dos instrumentos e práticas associadas à “solução de conflitos” que envolvem iniciativas de *Alternative Dispute Resolution - ADR* é entendida, de maneira geral, como uma resposta aos movimentos de reivindicação de direitos que se desenvolveram nos Estados Unidos durante a década de 1960. Uma época, segundo Nader (1994), em que muitos grupos sociais sentiram-se estimulados a apresentar suas pautas, tais como reivindicações no âmbito dos direitos civis, direitos dos consumidores, direitos ambientais, direitos da mulher e direitos dos indígenas americanos. Sem que se busque uma definição “universal”, as estratégias de “resolução negociada”, ou *ADR*, podem ser caracterizadas pela utilização de práticas de mediação, arbitragem, facilitação, conciliação ou negociação direta em fóruns não-litigiosos, que tem como finalidade produzir soluções de caráter “consensual”, envolvendo “ganhos mútuos” para as partes em conflito (LIPSKY e SEEBER, 1998; KRIESBERG, 2009; SOARES e ALEMÃO, 2009; VIÉGAS *et al.*, 2014).

Durante os anos 1970 e 1980, a “resolução negociada” tornou-se institucionalizada em faculdades e universidades norte-americanas, agências governamentais e no meio empresarial e não-governamental (KRIESBERG, 2009). Foi neste período que se deu a publicação de um dos livros de maior repercussão sobre o tema: *Getting to Yes*, de Fisher e Ury (1981), líder em referências tanto em trabalhos acadêmicos quanto nos cursos de capacitação de mediadores (ACSELRAD e BEZERRA, 2007). Tendo se espalhado por diversos países a partir dos anos 1990, dentre eles o Brasil, as técnicas de *ADR* tem propagado uma “ideologia da harmonia”, estabelecendo o que Nader denominou, sob outro olhar, de “harmonia coerciva”, cuja retórica:

[..]estava associada à paz, enquanto a solução mediante disputa judicial era relacionada à guerra. Uma é antagônica, a outra não-antagônica. Em uma há confronto, insensibilidade, destruição da confiança e da cooperação e apenas perdedores, enquanto na outra a cura suave e sensível dos conflitos humanos produz apenas vencedores. As alternativas estavam associadas à qualidade de ser moderno: "criando hoje o tribunal de amanhã." (NADER, 1994, p. 21)

Desse modo, nos termos de Viègas *et al.*:

Pautando-se em discursos de eficiência e eficácia, harmonia e pacificação, consenso e solidariedade, negociação e acordo, participação e diálogo, informalidade e celeridade, tais métodos possuem como tônica em seus objetivos principais: ansiar por rapidez e efetividade de resultados; reduzir custos administrativos e judiciais; reduzir a duração e reincidência dos litígios; facilitar a comunicação e promoção de ambientes "cooperativos"; e transformar e melhorar as relações sociais. Nessa literatura, é comum mencionar-se os tribunais "abarrotados", a demora e a dificuldade de se chegar a uma solução definitiva e o risco de um ente não conseguir "levar nada", dado poder "perder" integralmente caso não haja negociação prévia. Outra forma de justificação para o uso dessa metodologia é a ideia de que submeter os litígios ambientais à apreciação de experts concederia maior confiabilidade e celeridade à resolução dos litígios (2014, p.48).

Alguns autores, como se praticassem uma história etnocêntrica reversa, passam a enxergar práticas de *ADR* em épocas remotas e culturas diversas. Tal

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

é o caso de Barrett e Barrett (2004), em seu livro *A History of Alternative Dispute Resolution: The Story of a Political, Cultural, and Social Movement*, no qual elaboram uma *ADR Timeline* que se inicia em 1800 a.c., contando com a “arbitragem” e “mediação” no antigo reino Mari (atual Síria), e segue até o ano de 2001, com o acordo que deu fim ao processo antitruste contra a Microsoft, movido pelo governo dos EUA. A *Timeline* também pode ser encontrada no *site* da *Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group*, organização do governo federal dos Estados Unidos, criada em 1998 pelo então presidente Bill Clinton com o objetivo de prover assistência às agências federais daquele país no desenvolvimento e implementação de programas de *ADR*, e integrada por um grande número das mesmas³.

Nesse aspecto, ao se pesquisar as mais diversas fontes que envolvem seus defensores, percebe-se com certa clareza a ideia de que as técnicas e estratégias de *ADR* possuem uma espécie de “validade universal”. Assim, os discursos dos defensores da *ADR* promoveram uma ampliação de sua gama de utilidades para as mais diversas esferas da vida social, política, econômica e cultural, dos conflitos entre Estados aos conflitos familiares:

Realizaram-se conferências voltadas para o meio ambiente, com o objetivo de verificar a possibilidade de deslocar "a ênfase de uma abordagem vencer ou perder para outra de equilíbrio de interesses". Os sindicatos foram inundados por planos de controle de qualidade, em que trabalhadores e administração, juntos, cooperavam harmonicamente, em uma situação vencer ou vencer. As reservas indígenas americanas foram convencidas por emissários de Washington a encarar o lixo nuclear como uma solução vencer ou vencer - saindo da miséria econômica e ao mesmo tempo contribuindo para com o seu país. Grupos de ativistas

³ Tais como o *Department of Defense, Department of Education, Department of Energy, Department of Justice, Department of Labor, Department of Agriculture, Department of State*, dentre muitas outras. Ver <http://www.adr.gov/fai.html> .

do meio ambiente estão sendo pressionados mediante reuniões de consenso, também supostamente de tipo vencer ou vencer. Problemas familiares são mediados, enquanto na Califórnia e em muitos outros estados tal mediação é obrigatória (NADER, 1994, p. 21).

Destacando sua expansão pela América Latina a partir dos anos 1990, Kriesberg (2009) menciona, dentre outros países, a criação, no Brasil, da empresa *Mediare*, especializada em oferecer serviços de “resolução negociada”. A *Mediare*, criada em 1997, e que conta com alguns de seus principais dirigentes entre os membros da Comissão de Mediação da OAB-RJ, se define como “uma empresa especializada na prevenção, avaliação, administração e resolução de conflitos, facilitação de diálogos, construção de consenso e processos decisórios”⁴. Seus “temas de mediação” são diversificados – Família, Empresas / Organizações, Comunidades, Educação, Saúde, Meio Ambiente e Penal -, assim como sua capacidade de inserir um vocabulário *gerencial* em distintas situações de *negociação*, na qual a palavra *celeridade* está sempre presente, como, por exemplo, em relação ao Meio Ambiente:

As questões sócio-ambientais têm como particularidade o fato de incluírem múltiplas partes, atores de diferentes naturezas – pessoas físicas e jurídicas, empresas, órgãos governamentais e não-governamentais – que, com enorme frequência, possuem interesses muito distintos e por vezes competitivos. [...] Os Métodos ExtraJudiciais de Solução de Conflitos – MESCs – têm sido os instrumentos de eleição para resolver controvérsias sócio-ambientais. Dentre os métodos extrajudiciais, tem-se dado preferência àqueles não-adversariais – Mediação, Negociação e Facilitação de Diálogos – pelo fato dessas questões ocorrerem, na grande maioria das vezes, entre

⁴ http://www.mediare.com.br/02mediare_instit.htm . Acesso em 28/08/2015.

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

atores que precisarão manter sua convivência no tempo. [...] Nesse particular, os recursos não-adversariais, por contemplarem os interesses de todos os envolvidos, por propiciarem que sejam eles os autores das decisões co-construídas e por oferecerem sigilo e celeridade nas negociações, não apenas viabilizam a continuidade de uma relação colaborativa e negocial entre os atores da divergência, como também possibilitam a maior exequibilidade dos acordos feitos e contribuem consideravelmente na prevenção de lides futuras.⁵

O que se percebe neste caso, no trato da questão ambiental a partir das práticas de *ADR*, é um esforço evidente em despolitizá-la, reduzindo-a a elementos de ordem técnica ou econômica, tratando situações isoladamente e ignorando seu contexto:

"Resolver" tecnicamente os conflitos é, por certo, na conjuntura de governos democraticamente validados, um dos meios pelos quais o modelo de integração ambiental da América Latina no mercado global pode melhor se viabilizar. "Resolvidos" caso a caso os conflitos, evita-se que eles contaminem a esfera política com discussões críticas e reflexivas sobre os modelos de desenvolvimento (ACSELRAD, 2010a, p.6).

Segundo Vêgas *et al.*(2014), o desenvolvimento da perspectiva de resolução de conflito se dá em consonância com a ideia de “consenso”, principalmente a partir da celebração do *Consenso de Washington*, de maneira que esta invade as agendas públicas internacionais de discussão sobre o desenvolvimento, especialmente em matéria de combate à pobreza e de políticas sociais. Fundando-se como base de um discurso que busca se

⁵ http://www.mediare.com.br/04temas_meioamb.htm . Acesso em 28/08/2015.

antecipar a qualquer forma de conflito político, seus reflexos no debate socioambiental foram logo percebidos:

É sabido que, entre analistas e atores sociais, desenvolveu-se, ao longo dos anos 1990, a impressão de que teria havido um processo de “substituição” do ambientalismo contestatário por um “ecologismo de resultados”, pragmático e tecnicista. [...] Há, de fato, indicações de que a “substituição” do projeto contestatário por uma atuação técnico-científica associada ao discurso do localismo e à aplicação de tecnologias de formação de consenso é um propósito comum a organismos multilaterais, governos e empresas poluidoras. Em relatório recente para o Brasil, o Banco Mundial dizia “reconhecer seu papel de catalisador” na promoção da participação da sociedade civil. Pretende-se assim promover uma ação de antecipação, capaz de capturar os movimentos de contestação ao padrão dominante de desenvolvimento no interior do que se tem chamado de “modernização ecológica”, noção que designa o processo pelo qual as instituições políticas internalizam preocupações ecológicas no propósito de conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais, dando-se ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso (ACSELRAD, 2010b: 106 – 107).

No campo trabalhista, Soares e Alemão (2009) destacam o esforço na incorporação das “soluções negociadas”, realizado nos últimos anos por via de iniciativas e campanhas do sistema judiciário brasileiro através da promoção das práticas de conciliação. Os mesmos lembram que, em meados de 2006, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) deu início ao chamado “Movimento pela Conciliação”, encetando uma mobilização que resultou no “Dia Nacional pela Conciliação”, ocorrido em 08 de dezembro daquele ano. No ano seguinte foi

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

realizada, por sua vez, a primeira “Semana Nacional pela Conciliação”, entre os dias 03 e 08 de dezembro de 2007, contando com o suporte de todos os tribunais de justiça do país, sob a coordenação do CNJ. O evento se repetiu em 2008 e motivou, em vários estados, um “Dia Estadual da Conciliação”:

Em consonância com as orientações do CNJ, foram mobilizados milhares de magistrados, servidores e conciliadores e as instituições judiciárias passaram a investir maciçamente em ações conciliatórias, na realização de mutirões e de blitz para fomentar a cultura da mediação de conflitos, bem como na promoção de cursos e seminários sobre alternativas para resolução de conflitos, para dentro e fora dos limites da magistratura, inclusive em convênios com faculdades. [...] É interessante perceber como os idealizadores das campanhas qualificaram a resolução negociada de conflitos e justificaram suas ações. A conciliação é apresentada como um modelo da eficiência e da pacificação social. “*Rápida e simples. Como um aperto de mão*”, diz um slogan muito repetido durante a campanha. “Rápida”, “eficiente”, “simples” e “econômica” (enquanto maneira de resolver conflitos) são alguns dos adjetivos que lhe são comumente atribuídos (SOARES e ALEMÃO, 2009, p. 9).

Já Acselrad e Bezerra (2007) recordam que, desde sua criação no ano de 2000, as Comissões de Conciliação Prévia - CCPs (lei 9958/2000) mostraram-se como um dos instrumentos mais proeminentes na flexibilização das leis trabalhistas no país, aparecendo já em seu primeiro ano de vigência, segundo dados da Confederação Nacional da Indústria, em 29,05% das negociações. O interesse das empresas na “quitação válida”, segundo os autores, seria uma das principais razões que explicaria o seu relativo “sucesso”, pois através deste expediente todas as reclamações por direitos sonogados que não são encaminhadas à CCP tornam-se inválidas tacitamente. Além disso, existiria

também a expectativa, por parte dos empregadores, de que os trabalhadores aceitem indenizações mais baixas em troca de maior agilidade nos processos:

Uma CCP é sempre um instrumento potencialmente poderoso para a flexibilização dos direitos trabalhistas, pois pode incidir sobre direitos que, em tese, não poderiam ser objeto de negociação, tais como o 13º salário e as férias, por causa da prerrogativa pró-patronal da quitação prévia. Cabe destacar, porém, o caráter pouco “flexível” com que o expediente da CCP é disseminado: a lei estabelece a obrigatoriedade da busca de conciliação prévia nas empresas ou categorias onde uma CCP já esteja estabelecida. Ou seja, fica vedada ao trabalhador a busca direta, sem passar primeiro pela CCP, por reconstituição de seus direitos junto à Justiça do Trabalho. Cria-se o estranho princípio de se ter a obrigação de negociar (ACSELRAD e BEZERRA, 2007, p.9).

Consensualismo negociado e “governança urbana”

Diante do exposto, alcança-se a análise das políticas de “resolução negociada” no escopo dos conflitos sociais urbanos, considerando-se as transformações, ocorridas nas últimas décadas, que intensificaram os processos de acumulação capitalista e de precarização da força de trabalho em nível global. Quanto ao tema, ao discutir, no plano urbano, os impactos da neoliberalização latino-americana em décadas recentes, Brand (2008) sustenta que a concentração de renda nos setores econômicos e sociais articulados com a “globalização” resultou em agravamento das disparidades no mercado do solo, fragmentação urbana, segregação socioespacial, implantação de “ilhas” e “arquipélagos” urbanísticos para a expansão dos serviços financeiros, tecnológicos e dos negócios internacionais, condomínios residenciais fechados, mega-projetos infraestruturais para atender às empresas multinacionais e elites locais, abandono e degradação do habitat das classes populares etc.:

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

Tudo isto constituiu, sem dúvida, um eixo principal da recente geografia urbana da globalização na América Latina, tal como a “metropolização” (Prévot, Schapira, 2002; Pérez, 2006), as transformações da estrutura urbana (Janoschka, 2002; Azócar e Henríquez, 2003), os padrões de segregação (Rodríguez, 2004; Hidalgo, 2004), as desigualdades sócio-territoriais (Cariola e Lacabanca, 2001; Rodríguez e Sugranyes, 2004), os espaços exclusivos das elites (Cohen, 2005; Álvarez-Rivadulla, 2006) e as condições de vida (Da Silva, 2003). Até que ponto tais fenômenos são produto direto da globalização ou o resultado de tendências históricas endógenas é um tema de debate (De Mattos, 2002), cuja clarificação é dificultada pelas semelhanças estruturais dos padrões socioespaciais anteriores à plena inserção das cidades na globalização. [...] No entanto, entendida como projeto político das elites, a neoliberalização na América Latina tem outras conotações na escala urbana talvez menos estudadas. Poderíamos citar, entre outras, a teoria neoliberal como discurso legitimador, sua mobilização mediante a tomada dos centros estratégicos de planejamento urbano, o papel dos meios de comunicação, as diversas formas de uso da violência e da repressão como mecanismo de imposição do projeto neoliberal em escala urbana, o autoritarismo, etc. (BRAND, 2008, p. 17).

Além disso, foi sob tal contexto que as agências multilaterais que atuam na América Latina, com destaque para o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o Banco Mundial, passaram a difundir suas novas abordagens acerca do que entendiam por “governança urbana” a partir dos anos 1990:

A palavra de ordem passa a ser a *governance*, o “governo sem conflito” fundado na busca dos consensos negociados, e a busca da eficiência da gestão afastando-a da política. As mudanças recomendadas pelo BM nas práticas dos governos locais envolvem, dentre outros: a organização socioeconômica das cidades; a implantação de sistemas de indicadores urbanos, em áreas tão diversas quanto a competitividade e da pobreza; o entendimento das cidades como “atores territoriais”, cujo protagonismo é direcionado pela e para a competitividade; políticas claras de e compromissos amplos dos agentes envolvidos para direcionar os movimentos e influenciar expectativas, através de agências de desenvolvimento; ênfase na capacitação, cuja importância estratégica é apontada por importantes instituições como o Programa de Gestão Urbana (PGU) e o HABITAT, da Organização das Nações Unidas (TRIGO, 2008, p. 83-84).

Em consonância com as concepções da *“corporate governance”*, assiste-se à chegada do ajuste estrutural e de seu principal instrumento – a governança – nas cidades, que são envolvidas em um movimento bastante estruturado e controlado (OSMONT, 2008). Trata-se de dominar o desenvolvimento urbano por meio do controle institucional do desenvolvimento das cidades. Segundo a ortodoxia neoliberal, essa se tornou a principal questão, a partir da implementação do ajuste estrutural, em meados dos anos 1980, reforçado de forma contundente nos anos 1990. Poder-se-ia afirmar “que existe efetivamente um modo neoliberal de gestão das cidades, segundo um modelo de origem externa, com vocação universal” (OSMONT, 2008, p. 69).

Uma vez que tais processos objetivam este “ajuste urbano”, os empréstimos e iniciativas do BID e do Banco Mundial se encontram a serviço de uma agenda afirmativa, cuja pretensão é modelar um determinado padrão de uso do recurso público e de organização do Estado (FIORI ARANTES,

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

2006). As duas instituições difundem políticas públicas que seguem critérios empresariais de rentabilidade e um modelo de gestão estatal terceirizada, à mercê de um corpo técnico privado – formado por gerenciadoras de projeto, fundações privadas, ONGs e inúmeros consultores. Um de seus principais objetivos seria transformar uma parcela dos governos locais nos “países em desenvolvimento”, especialmente os que administram os territórios que dão suporte aos negócios transnacionais, em estruturas administrativas treinadas para responder aos grandes interesses privados, ao mesmo tempo em que se desembaraçam de qualquer compromisso com a democracia real. Nesse aspecto, passados mais de 25 anos da “crise da dívida”, o Brasil e a maioria dos países latino-americanos continuam se ajustando e sendo ajustados. A permanência das diretrizes do ajuste no Brasil de hoje, entretanto, não se deve a uma forma de “imposição imperialista” sem maiores mediações. Com efeito, como lembra Fiori Arantes, situações de dependência são renovadas e consolidam-se internamente, pois, a rigor, nada foi feito que não tenha sido igualmente uma escolha das elites e tecnocracias nacionais:

O sentido do “ajuste urbano” encontra-se em um intervalo, altamente conflituoso, entre a norma e os desvios a serem disciplinados, não excluindo a inversão dos termos dessa equação do ajuste, caso em que as anomalias da cidade periférica acabam normalizadas como regra. Como a palavra ajuste denuncia, trata-se, tanto no plano conceitual quanto no das políticas adotadas, de uma formação reativa de conformidade, como é da natureza passiva de todas as adaptações a uma situação de fato. Lidamos, enfim, com um dos capítulos fundamentais da institucionalização da nova ordem mundial, que sepultou o ciclo desenvolvimentista do pós-guerra (FIORI ARANTES, 2006, p. 74).

Consensos negociados, eficácia, eficiência, argumentos que, não por coincidência, se assemelham aos discursos defensores da adoção

generalizada das práticas de “resolução negociada de conflitos”. É nesse sentido, portanto, que se dão as observações de Acselrad e Bezerra sobre a atuação do Banco Mundial:

Na década de 1990, pôde-se assistir a um movimento de desqualificação das antigas arenas de “tratamento” de conflitos, especialmente da esfera jurídica, no âmbito latino-americano. Exemplo pode ser encontrado no Documento Técnico Número 319 do Banco Mundial chamado *O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe*, cujo objetivo seria o de auxiliar as reformas do judiciário na região, com vistas a adequar o próprio poder judiciário aos imperativos do crescimento econômico centrado nas práticas de livre-mercado. Para redesenhar o poder judiciário de modo a compatibilizá-lo com “mercados mais abertos e abrangentes” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 83), o órgão propunha exatamente “Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos”, os “MARCS”. Estes mecanismos extra-judiciais de composição de conflitos apresentariam, segundo o Banco Mundial, a vantagem de tratar os conflitos de modo “amigável” (Ibidem, 1996, p. 49) e, portanto, supostamente de maneira mais ágil do que se os mesmos viessem a ser *judicializados* (2007, p.7).

Tendo sido sancionada exatamente no mesmo ano da publicação do documento do Banco, acima mencionado, a lei de arbitragem brasileira de 1996 sugere “que a dinâmica nacional de adoção destes tipos de mecanismos tenha apresentado um grau elevado de sincronia em relação às “ofertas” formuladas no mesmo sentido no plano internacional” (ACSELRAD e BEZERRA, 2007, p.7). Fato esse que, segundo os autores, pode ser observado pela adoção de legislações similares, entre 1995 e 1998, por ao menos dez países da América Latina.

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

Mediação e “Prevenção” de conflitos fundiários urbanos

As práticas alternativas para a mediação de conflitos foram, nos últimos anos, também incorporadas às iniciativas do Governo Federal para lidar com os conflitos fundiários urbanos através de grupos de trabalho do Ministério das Cidades, da tentativa de implementação de uma *Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos* e, mais recentemente, através da constituição da *Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*. Procurando dialogar com movimentos de luta pela moradia e ancorando seus discursos nos dispositivos constitucionais que versam sobre a função social da propriedade e nos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, estas ações governamentais têm se direcionado para a mediação de conflitos urbanos que envolvam, por exemplo, ações de despejo e processos de reintegração de posse, buscando minimizar seus impactos e solucionar pacificamente tais situações, seja possibilitando a permanência das populações ameaçadas de expulsão, seja através de seu reassentamento para moradias consideradas dignas.

No âmbito das propostas para a *Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*, elaboradas após as reuniões realizadas pelos grupos de trabalho que se articularam em torno da iniciativa do Conselho das Cidades no ano de 2006, procurou-se definir seus objetivos e orientações:

Art. 1º. A Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e mediação nos conflitos fundiários urbanos, em conformidade com a Constituição Federal, art. 1º - inciso III, art 6º, 182 e 183, Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e Medida Provisória 2220/2001.

§ 1º. Para efeitos desta Política, a garantia do direito humano à moradia adequada é componente fundamental para o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade, bem como para o direito à cidade.

§ 2º. Para os efeitos desta Política, caracterizam conflitos fundiários urbanos, a disputa coletiva pela posse ou propriedade de imóvel urbano, envolvendo famílias de baixa renda que demandarem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade (PROPOSTA PRELIMINAR DA POLÍTICA NACIONAL DE PREVENÇÃO E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS, 2007).⁶

Nesse sentido, Cafrune (2010) assinala que tal definição de conflito fundiário urbano não pretende contemplar toda e qualquer forma de conflito fundiário, indicando que a disputa em torno da posse ou da propriedade que será objeto de proteção estatal, através da Política Nacional, é aquele que envolve grupos sociais populares – “população de baixa renda” - que dependam da atuação do poder público para garantir o exercício dos direitos à moradia e à cidade:

Trata-se, como se pode perceber, de uma política de mediação que não se relaciona com as ideias de neutralidade e horizontalidade presentes nos discursos de mediação de conflitos entre indivíduos, ensejando que a atuação do poder público deve priorizar a garantia dos direitos sociais reconhecidos, na medida em que é juridicamente responsável pela promoção desses direitos (CAFRUNE, 2010, p. 211).

Cabe questionar, todavia, se tal política de mediação seria efetivamente capaz de garantir direitos constitucionais já regulamentados pelo Estatuto da Cidade, que têm sido continuamente violados e ignorados diante das

⁶ <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/grupos-de-trabalho/113-conselho-das-cidades/grupos-de-trabalho/1580-proposta-preliminar-da-politica-nacional-de-conflitos-fundiarios-urbanos> .

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

interpretações dominantes entre os juízes e autoridades brasileiras acerca do direito de propriedade em demérito de sua função social. Afinal, dentre seus diversos instrumentos jurídicos e políticos, aplicáveis aos conflitos fundiários urbanos, encontram-se, por exemplo, a desapropriação; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; regularização fundiária; referendo popular e plebiscito, entre outros, inclusive, a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos (Lei 10.257/2001)⁷. Ainda que a produção legislativa no campo do Direito Urbanístico tenha sido intensa desde a promulgação da Constituição de 1988, aprofundando as bases da chamada “nova ordem jurídico-urbanística brasileira”, Frota (2015) destaca que essa ordem vem sendo assimilada e aplicada de forma lenta e desigual, carecendo de maior efetividade especialmente no âmbito do Poder Judiciário:

O tratamento constitucional da questão urbana sob a ótica do Direito Público, por vezes, entra em colisão com concepções privatistas, gerando dificuldades na aplicação da legislação urbanística. [...] Em muitas decisões, o fundamento ainda está baseado em uma concepção patrimonialista de defesa da propriedade privada em prejuízo do direito à moradia, mesmo quando demonstrado que a propriedade não atende às exigências de função social (FROTA, 2015, p.37-38).

Parece improvável, portanto, que as assimetrias de poder que vulnerabilizam e desalojam grupos sociais dos territórios em que vivem sejam efetivamente minimizadas pela incorporação de práticas de “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos. Pois tal responsabilidade e prioridade do poder público em garantir o exercício dos direitos à moradia e à cidade já estão estabelecidas, pelo menos, há cerca de uma década e meia, e embora tenham possibilitado instrumentos favoráveis às classes populares, a

⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm .

lógica que predomina sobre o uso da propriedade urbana, pública ou privada, continua produzindo cidades amplamente desiguais.

Por sua vez, a experiência mais recente, na esfera do poder executivo, foi instituída por uma portaria interministerial em meados de 2014⁸, estabelecendo a criação da *Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos - CIMCFUrb*, buscando atuar sempre que o problema envolver competências do governo federal, visando a assegurar “o direito à moradia digna e adequada, o acesso à terra urbanizada regularizada e a promoção dos direitos humanos” (D.O.U., 2014, p.1) A comissão é integrada por representantes dos Ministérios das Cidades, Justiça, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e da Secretaria-Geral da Presidência, responsável por dar suporte e definir as regras de funcionamento do colegiado. Além disso, especialistas de órgãos e entidades públicas ou privadas que exerçam atividades relacionadas ao tema poderão participar das reuniões, a convite da coordenação. A comissão funcionará por dois anos, com possibilidade de renovação, estando suas competências em conformidade com as pautas e discussões que se deram em torno da *Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*, como se observa a seguir:

Art. 3º - Compete à Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:

I - atuar junto aos órgãos da Administração Pública Federal Direta e Indireta para a prevenção de conflitos fundiários urbanos;

II - manter o diálogo com as comunidades envolvidas e dos movimentos sociais de moradia nas negociações de conflitos fundiários urbanos;

III - responder, nos termos da lei, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público sobre questões relativas aos

8

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=07/07/2014> .

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

conflitos fundiários urbanos que envolvam competências do governo federal;

IV - estimular o diálogo e a negociação entre os órgãos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal e a sociedade civil organizada, com o objetivo de alcançar soluções pacíficas nos conflitos fundiários urbanos;

V - sugerir medidas para promover a celeridade nos processos administrativos e judiciais referentes à regularização fundiária urbana e aquisição de moradias por famílias de baixa renda; e

VI - sugerir medidas para assegurar que, no cumprimento das decisões judiciais, sejam respeitados os direitos humanos e sociais dos envolvidos nos conflitos fundiários (D.O.U., 2014, p.1).⁹

As ações propostas pela Comissão Intersetorial parecem carecer, porém, de poder efetivo para alterar as práticas que predominam no tratamento dado a grande parte dos conflitos fundiários urbanos. Barbosa *et al.*(2015), ao discutir o tema, valorizam a mobilização em torno das políticas de mediação, mas afirmam que tanto órgão federais como a Comissão Intersetorial, assim como órgãos de mediação estaduais, precisariam ter capacidade de incidência junto a um poder Judiciário que pouco leva em consideração a legislação urbanística brasileira moderna, no que se refere ao cumprimento da função social da propriedade, função social da cidade e função social da Justiça na mediação de conflitos pela terra. Ademais, questionam sua real capacidade de promover avanços para a democratização da questão urbana e os desafios que terão que enfrentar atinentes à sua estrutura institucional, dada a ausência, em seus atos normativos, de mecanismos para que se comuniquem entre si e tentem agir de maneira coordenada.

O exemplo recente do despejo da Comunidade Cacique Chicão, ocorrido em maio de 2015, e que ocupava há cerca de dois anos um terreno

⁹ Idem.

próximo ao Aeroporto Internacional do Recife / Guararapes, levado adiante mesmo após contar com a atuação da Comissão Intersetorial e de representantes institucionais que buscavam a “mediação”, ilustra a complexa realidade dos conflitos fundiários urbanos no país. Conforme a Justiça Federal (2015)¹⁰, antes de decretar a ação de reintegração, e com o intuito de buscar uma “solução conciliatória” para o conflito, a Justiça Federal de Pernambuco havia realizado duas audiências, que contaram com a presença dos autores da ação judicial (União Federal e Infraero) e de membros da comunidade. Participaram também representantes do Ministério Público Federal - MPF, Superintendência do Patrimônio da União - SPU, Prefeitura da Cidade do Recife - PCR, Companhia Estadual de Habitação e Obras - CEHAB (vinculada ao Governo do Estado), II Comando Aéreo Regional, Superintendência da Polícia Federal e membros da Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos - CIMCFurb: “Entretanto, as entidades envolvidas informaram não dispor de meios ou recursos para arcar com a remoção das famílias para outra localidade ou para pagar algum auxílio enquanto não têm uma solução habitacional definida” (JUSTIÇA FEDERAL, 28/05/2015)¹¹. A ausência de tratamento sanitário, garantia sob responsabilidade do Estado, foi um dos principais argumentos utilizados para a desocupação:

A Infraero, através de sua Gerência de Segurança, frisou, nas audiências, a necessidade de desocupação imediata. Salientou que, em razão de a ocupação não possuir tratamento sanitário, existe o risco decorrente da fauna (pássaros, em especial), que pode prejudicar o tráfego das aeronaves (JUSTIÇA FEDERAL, 28/05/2015)¹².

¹⁰ <http://www.jf.jus.br/noticias/2015/maio/justica-federal-cumpre-reintegracao-de-posse-em-ocupacao-situada-as-margens-do-aeroporto> .

¹¹ Idem.

¹² Idem.

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

A desocupação, feita sob protestos dos moradores e sem que se produzissem garantias aos cerca de 400 integrantes da Comunidade Cacique Chicão, também contou com a concordância do Ministério Público Federal, que ofereceu parecer no processo, opinando pela reintegração do imóvel, pertencente à União. A CIMCFurb, encarregada de buscar alternativas de moradia, não conseguiu uma solução que evitasse a expulsão dos residentes da comunidade. A decisão judicial determinou que as famílias fossem inscritas em programas sociais habitacionais da Prefeitura do Recife e do Governo do Estado. Antes do cumprimento do mandado de reintegração, em audiência de conciliação entre representantes da ocupação e a União, representantes da Prefeitura do Recife e o governo federal informaram que os moradores *poderiam* ser incluídos no programa federal *Minha Casa, Minha Vida*. A secretária-executiva de Habitação do Recife, posteriormente, ressaltou a intenção da prefeitura de colocar os moradores em um cadastro de famílias sem moradia adequada, mas, no entanto, afirmou que esse cadastramento não garante que eles terão direito ao auxílio moradia ou a outra habitação.¹³

Depois de horas de confronto, barricadas, disparos de bala de borracha e bombas de efeito moral, moradores da comunidade Cacique Chicão se renderam à ação de desocupação na comunidade, instalada em um terreno nas proximidades do Aeroporto Internacional dos Guararapes. As famílias retiraram móveis e pertences dos imóveis que serão derrubados e aguardam a

¹³ Fontes:

<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2015/05/28/justica-cumpre-reintegracao-de-posse-na-comunidade-cacique-xicao-183256.php>;
http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/05/28/interna_vidaurbana,578640/comunidade-cacique-chicao-e-desocupada.shtml ; http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/05/28/interna_vidaurbana,578602/pm-cumpre-acao-de-desocupacao-na-comunidade-cacique-chicao.shtml ; <http://www.cbnrecife.com/noticia/clima-de-tensao-na-desocupacao-na-comunidade-cacique-chicao> .

remoção para o depósito da Justiça Federal ou para a casa de parentes. A maioria não tem para onde ir (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 28/05/2015).

A existência de uma construção teórica consolidada sobre a função social da propriedade, portanto, não tem sido um fator determinante nas decisões judiciais relativas aos conflitos fundiários urbanos, pois, em princípio:

Em hipótese alguma, o ordenamento jurídico brasileiro tolera a prática das remoções forçadas e violentas. Os deslocamentos e reassentamentos devem ser negociados democraticamente com a população envolvida e oferecer respostas adequadas do ponto de vista urbanístico (FROTA, 2015, p.48).

Não obstante, os fatos ocorridos na Comunidade Cacique Chicão, comuns em diversas cidades do país, indicam um cenário cuja complexidade coloca em questão as possibilidades concretas de políticas para a “resolução” dos conflitos fundiários urbanos no Brasil sob um contexto histórico, político e econômico de produção de desigualdades sociais e territoriais, no qual populações estão sujeitas ao despejo, em terras públicas e privadas, ou a um rígido controle social exercido através de políticas de “segurança” de caráter notoriamente violento, seja em favelas e periferias “conflagradas”, ou nas consideradas “pacificadas”, tais como se assiste nas chamadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) existentes na cidade do Rio de Janeiro (OLIVEIRA, 2014; LEITE, 2014). Sob uma perspectiva mais ampla, Graham (2011) afirma que sociedades altamente desiguais são frequentemente marcadas pelo medo, por altos índices de crime e violência, e pela intensificação da militarização:

O domínio de modelos de governança neoliberal nas últimas três décadas, combinados com a disseminação de modelos de policiamento e controle social punitivos e autoritários, exacerbou as desigualdades urbanas. Como resultado, os pobres urbanos são comumente

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

confrontados, de um lado, com a redução de serviços públicos e, de outro, com uma palpável demonização e criminalização (GRAHAM, 2011, p. 4)

Diante disso, ele destaca ser muito fácil para as elites políticas, empresariais ou militares retratar os moradores de assentamentos informais como ameaças existenciais, e até mesmo “sub-humanas”, à economia neoliberal “formal” e seu arquipélago de enclaves urbanos privilegiados de residência, produção, especulação, transporte e turismo:

Em toda parte, as fronteiras urbanas entre os “de dentro” e os “de fora” da ordem econômica dominante de nosso planeta apresentam lugares de palpável militarização, nos quais forças estatais e empresariais de segurança buscam não apenas policiar, mas também, muitas vezes, lucrar com as relações entre ambos. Assentamentos precários são frequentemente demolidos por planejadores do governo, forças policiais ou militares, seja para limpar o caminho para infra-estruturas modernas ou para incorporação imobiliária, seja para lidar com supostas ameaças de crime ou doença, ou simplesmente para empurrar as populações marginalizadas para longe da vista dos enclaves (GRAHAM, 2011, p.9).

Considerações finais

Segundo Feltran (2010), a mediação dos conflitos sociais e urbanos no Brasil teve como elemento fundamental, durante décadas, a promessa de incorporação das classes populares ao mercado de trabalho via expansão do trabalho assalariado, no qual os direitos adquiridos seriam a contrapartida das desigualdades geradas pelo próprio mercado. Contudo, o momento presente indica a predominância de práticas que tem como objetivo *gerenciar* os

conflitos – não raro muito violentos – que sustentam a figuração pública dos territórios tidos como “marginais” (FELTRAN, 2010). Nesse aspecto, políticas que se estruturam a partir de discursos sobre “consenso” e “participação” podem não ser capazes de reduzir as assimetrias de poder que vulnerabilizam determinados grupos sociais. Miraftab (2009), por exemplo, lembra que as pessoas podem ganhar mais acesso às instituições do Estado através de governos locais e da possibilidade de participação, bem como à inclusão social e política nas instituições do Estado, mas isso não significa necessariamente a sua inclusão substantiva. Na medida em que os direitos políticos das pessoas se expandem, o seu acesso a recursos que garantam seus meios de vida pode simultaneamente se erodir, pois “inclusão simbólica não implica necessariamente redistribuição material.” (MIRAFTAB, 2009, p. 34). No Brasil, a priorização do acesso à moradia e à terra urbanizada para as classes populares é ofuscada por concepções e interesses privatistas - inclusive oriundos de diversos agentes do Estado -, assim como pelo predomínio de um paradigma de controle e “gestão” do conflito social, frequentemente agressivo, em áreas metropolitanas. Desse modo, as práticas de “prevenção” e “resolução negociada” de conflitos fundiários urbanos podem vir a se apresentar como mais um elemento de “inclusão simbólica” que, sem avançar sobre os processos que produzem e reproduzem as desigualdades territoriais, deixarão intocadas as relações de poder e dominação que se impõe sobre os moradores das favelas e periferias do país.

Referências

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

_____. Mediação e Negociação de Conflitos Socioambientais. *Palestra proferida na Abertura do IX Encontro Temático da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal*. Brasília, 2010.

ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo. Inserção econômica internacional e “resolução negociada” de conflitos ambientais na América Latina. ZHOURI, A. LASCHEFSKI, K.(org.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 35-62, 2010.

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

ALEMÃO, Ivan, and José Luis SOARES. "Conciliar é" legal"?: uma análise crítica da aplicação da conciliação na justiça do trabalho." *Justiça do trabalho* 26.306 (2009): 67-85.

BARBOSA, Benedito, BEDESCHI, Luciana, FALCÃO, Matheus. Zuliane. *Novas siglas mediarão conflitos fundiários em São Paulo*. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/01/07/novas-siglas-mediacao-conflitos-fundiarios-em-sao-paulo/> . Acesso em: 27 ago. 2015.

BARRETT, Jerome T.; BARRETT, Joseph. *A history of alternative dispute resolution: The story of a political, social, and cultural movement*. John Wiley & Sons, 2004.

BRAND, Peter Charles. A Globalização Liberal e a Escala Urbana: perspectivas latino-americanas. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais* V. 10, N. 1 / Maio, 2008.

BRASIL. *Lei 10.257/2001*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm . Acesso em: 27 ago. 2015.

BRASIL. Portaria Interministerial n.17, de 27 de junho de 2014. Institui a Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. n. 127, pág. 1, 7 jul. 2014. Seção 1. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=07/07/2014> . Acesso em: 27 ago. 2015.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do Debate Teórico à Construção Política. *Revista da Faculdade de Direito Uniritter*, v. 1, n. 11, 2010.

CBN RECIFE. *Clima de tensão na desocupação na comunidade Cacique Chicão*. 28 maio 2015. Disponível em: <http://www.cbnrecife.com/noticia/clima-de-tensao-na-desocupacao-na-comunidade-cacique-chicao> . Acesso em: 30 ago. 2015.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana. *Revista de Antropologia*, p. 565-610, 2010.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. *Comunidade Cacique Chicão é desocupada*. 28 maio 2015. Disponível em: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/05/28/interna_vidaurbana,578640/comunidade-cacique-chicao-e-desocupada.shtml . Acesso em: 30 ago. 2015.

- _____. *Confronto e tensão na desocupação da comunidade Cacique Chicão*. 28 maio 2015. Disponível em: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/05/28/interna_vidaurbana,578602/pm-cumpre-acao-de-desocupacao-na-comunidade-cacique-chicao.shtml . Acesso em: 30 ago. 2015.
- FIORI ARANTES, Pedro. O Ajuste Urbano: As Políticas do Banco Mundial e do BID para as Cidades. *Pós N.20*. São Paulo. Dez. 2006.
- FROTA, Henrique Botelho. A Função Social da Posse como Parâmetro para Tratamento dos Conflitos Fundiários Urbanos. *Revista FIDES*, v. 6, n. 1, 2015.
- GRAHAM, Stephen. *Cities under siege: The new military urbanism*. Verso Books, 2011.
- JORNAL DO COMMERCCIO. *Justiça cumpre reintegração de posse na Comunidade Cacique Xicão*. 28 maio 2015. Disponível em: <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2015/05/28/justica-cumpre-reintegracao-de-posse-na-comunidade-cacique-xicao-183256.php> . Acesso em: 30 ago. 2015.
- JUSTIÇA FEDERAL. *Justiça Federal cumpre reintegração de posse em ocupação situada às margens do aeroporto*. 28 maio 2015. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/noticias/2015/maio/justica-federal-cumpre-reintegracao-de-posse-em-ocupacao-situada-as-margens-do-aeroporto> . Acesso em: 30 ago. 2015.
- KRIESBERG, Louis. The Evolution of Conflict Resolution. In: BERCOVITCH, J., MICTOR K., ZARTMAN, W. (Eds.) 2009. *The Sage Handbook of Conflict Resolution*. Thousand Oaks. CA: SAGE.
- LEITE, Márcia Pereira. Entre a'guerra'e a'paz': Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. Dossiê Unidades de Polícia Pacificadora/Cevis. Parte I. *Dilemas*, v. 7, n. 4, 2014.
- LIPSKY, David B.; SEEBER, Ronald L. In search of control: The corporate embrace of ADR. *U. Pa. J. Lab. & Emp. L.*, v. 1, p. 133, 1997.
- NADER, Laura. HARMONIA COERCIVA A economia política dos modelos jurídicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 9, n. 26, p. 18-29, out. 1994.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Proposta Preliminar da Política Nacional de Conflitos Fundiários Urbanos*, 2007. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/grupos-de-trabalho/113->

Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos

[conselho-das-cidades/grupos-de-trabalho/1580-proposta-preliminar-da-politica-nacional-de-conflitos-fundiarios-urbanos](#) . Acesso em: 27 ago. 2015.

MIRAFETAB, Faranak. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory* 8: 32, 2009.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios. *Mana*, v. 20, n. 1, p. 125-161, 2014.

OSMONT, Anick. A Cidade Eficaz. *Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*. Número 21, 2008.

TRIGO, Agustin Justo. *O PRODUR - Programa de administração municipal de desenvolvimento de infra-estrutura urbana do Estado da Bahia - e o desenvolvimento urbano preconizado pelo Banco Mundial*. Dissertação de Mestrado. UFBA, 2008.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez, PINTO, Raquel Giffoni, GARZON, Luis Fernando Novoa. *Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

URY, William; FISHER, Roger. *Getting to yes*. Roger Fisher, William L. Ury, Getting to Yes, 1981.