

# A JUSTIÇA RESTAURATIVA E SUA APLICAÇÃO AOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E FUNDIÁRIOS URBANOS

RENATA SANCHEZ GUIDUGLI GUSMÃO\*

\* Juíza de Direito do TJSP, Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela Escola Paulista da Magistratura, Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Santos e Pós-Graduada em Justiça Restaurativa pela Universidade Santa Cecília.

## RESUMO

A Justiça Restaurativa, cujo conceito ainda não está completamente fechado pelos doutrinadores, traz uma proposta de mudança de paradigmas que visa à modificação do conceito de justiça. Pensada inicialmente para aplicação aos conflitos criminais, e visando ao atendimento das necessidades da parte mais invisibilizada dessas questões, a vítima, atualmente tem sido difundida em outras searas diante de sua potência transformadora. Além de transformação de relacionamentos, cuida-se de valorizar e criar o sentido de pertencimento nos envolvidos nas questões conflituosas, quer sejam elas de natureza penal, socioambiental ou de quaisquer outras naturezas. Em verdade, nas questões socioambientais e fundiárias, um novo olhar para o pertencimento das pessoas ao ambiente em que estão inseridas é o grande desafio da Justiça Restaurativa, que compõe um movimento social que busca instalar de modo concreto a Cultura de Paz e os Direitos humanos em nossa sociedade. Uma das questões socioambientais mais prementes é a regularização fundiária urbana, disciplinada pela Lei n. 13.465/17, que se constitui num dos instrumentos de maior relevância para a reorganização de áreas inadequadamente ocupadas, via de regra periferias das cidades sem qualquer infraestrutura. Trata-se de garantir o direito à moradia digna àqueles que, por falta de uma política habitacional adequada e efetiva, não têm onde morar (TEODORO, 2021, p. 07). Como bem aponta Gilberto Passos de Freitas, no prefácio à obra *Regularização Fundiária Urbana e Mediação*:

A regularização fundiária se constitui num processo que abrange aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, tendo como objetivo legalizar a permanência daqueles que se encontravam nas áreas ocupadas e promover melhorias no ambiente urbano, na qualidade de vida dos ocupantes e na erradicação da miséria, na inclusão social, maior segurança e uma vida mais digna para as pessoas (TEODORO, 2021, p. 07).

E, assim, entende-se que nos conflitos socioambientais, geralmente envolvendo um elevado número de pessoas, órgãos municipais e até mesmo o Poder Judiciário, o diálogo com a comunidade envolvida

objetiva conduzir o conflito com razoabilidade, dando aos ocupantes – vítimas da falta de estrutura urbana – a oportunidade de serem ouvidos, dialogando com o Poder Público para, juntos, chegarem a uma decisão para que a todos atenda visando à garantia da efetividade do princípio da cidadania e contribuindo para uma sociedade melhor.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Justiça Restaurativa. Conflitos socioambientais. Moradia. Pertencimento.

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente trabalho visa tecer comentários sobre um tema atual e de grande importância, que é a Justiça Restaurativa, que nos traz um novo paradigma de transformação social em busca da cultura da paz, e mostrar sua eficácia para a proteção do meio ambiente e todo o cidadão, estudando, assim, as possibilidades de sua aplicação às questões ambientais e socioambientais.

A Cultura de Paz está intrinsecamente relacionada à prevenção e à resolução não violenta de conflitos. É uma cultura baseada na tolerância, na solidariedade e no compartilhamento em base cotidiana, sendo um grande “guarda-chuva” de ações, na qual há o respeito aos direitos individuais, assegurando a liberdade de opinião e a democracia nas relações, e se empenha em prevenir desordens e desconfortos, resolvendo-os em suas bases. Essa cultura procura resolver os problemas por meio do diálogo, da negociação e da mediação (PELIZZOLI, 2016).

A Justiça Restaurativa tem como objetivo abordar mecanismos para resolução de conflitos, e que diferentemente do processo tradicional, onde há vencedor e vencido, há uma efetiva busca do acesso à justiça e dos direitos do cidadão.

Para uma convivência pacífica, deve-se observar que o conflito é inerente ao indivíduo e que algumas vezes tem aspecto positivo (PELIZZOLI, 2016); o conflito é material para transformação. Porém, quando há aspectos negativos, não se despreza este potencial, razão pela qual estão sendo estudadas algumas formas diversas e pacíficas de resolução e transformação dos conflitos.

Busca-se trazer uma definição de Justiça Restaurativa, teoria e métodos, realizando um recorte particular sobre a possibilidade de sua aplicação junto a conflitos de natureza ambiental e urbanística, apenas utilizando da teoria, sem estudo de caso prático.

O trabalho está dividido em três partes, sendo a primeira delas dedicada a conceituar a Justiça Restaurativa em seu momento atual no Brasil, e a segunda parte voltada a discutir as possibilidades de aplicação de suas práticas aos conflitos ambientais e socioambientais, vislumbrando o alcance da pacificação social. Na terceira parte, pontua-se a possibilidade de aplicação de soluções extrajudiciais de conflitos às questões fundiárias urbanas, trazendo-se à baila também possibilidades da Justiça Restaurativa após análise dos tópicos anteriores.

## 2. A JUSTIÇA RESTAURATIVA: CONCEITO GERAL SOBRE A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

O conceito de Justiça Restaurativa (JR) ainda não está muito bem definido pelos doutrinadores que se debruçam sobre o tema, e são numerosas as suas definições.

Em síntese, segundo a *Law Commission of Canada* (COMMISSION,2003,online), a JR se refere a um processo voltado a solucionar crimes e conflitos, que tem como foco a reparação do dano às vítimas, responsabilizando os ofensores por suas ações e engajando a comunidade em um processo de resolução de conflitos.

Howard Zehr (2015) define a Justiça Restaurativa por sua vertente processual. Para o autor, trata-se de “uma abordagem que visa promover justiça e que envolve, tanto quanto possível, todos aqueles que têm interesse numa ofensa ou dano específico, num processo que coletivamente identifica e trata os danos, necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de restabelecer as pessoas e endireitar as coisas na medida do possível” (2015, p.54). Ressalta Zehr que a Justiça Restaurativa procura oferecer um maior equilíbrio na maneira como se vivencia a justiça.

No Brasil, não há lei específica para regular a Justiça Restaurativa. Entretanto, há leis municipais que tratam da matéria, bem como vários projetos de lei em tramitação (PASSOS, 2019).

A Justiça Restaurativa tornou-se um instrumento legal oficial em 2002 pela Resolução 2002/12 das Nações Unidas pelo Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), intitulada “Princípios Básicos para utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal” (PAROLA, 2016,p.275).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao editar a Resolução 225 (Resolução 225, de 31 de maio de 2016), fez emergir uma norma que passou a ser referência nacional para a Justiça Restaurativa no país. Tal resolução dispõe, em seu art. 1º, que a Justiça Restaurativa “constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência” através do qual os conflitos que causam “dano concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado(...)”, contando com a participação do ofensor e da vítima e, quando oportuno, da comunidade, através de práticas restaurativas coordenadas por facilitadores, focalizando a responsabilização do autor do ato danoso e a satisfação das necessidades de todos os envolvidos (PASSOS *apud* ORTH;GRAF, 2020, p. 55-56).

A expressão “foi cunhada na década de 1970 para descrever uma forma de resposta ao crime que se concentra principalmente em reparar o dano causado pelo ato criminoso e restaurar, na medida do possível, a dignidade e o bem-estar de todos os envolvidos” (MARSHALL, 2011*apud* PAROLA, 2016),275.

Uma das questões que envolve a Justiça Restaurativa é a participação do ofensor, do ofendido e da comunidade nas práticas, entendendo que esta última tem importante papel na solução dos conflitos. Nas questões ambientais, entende-se que é de suma importância e de grande interesse a participação da comunidade, quer porque se trata do local onde ocorrem os danos (comunidade interessada), quer porque ela deve ter vez e voz (empoderar-se) na tomada de decisões preventivas, trabalhando para a melhoria da formação de cidadãos ecologicamente conscientes.

A Justiça Restaurativa não é em si mesma, apenas um método de solução de conflitos, mas contém uma gama deles, podendo ser citados, conforme a literatura nacional e estrangeira, a mediação vítima-ofensor, os círculos restaurativos (baseados na comunicação não violenta – CNV), as conferências familiares e os círculos de construção de paz, os quais não serão aqui descritos por não se tratar de questão relevante ao tema ora abordado. Há diversos outros métodos também utilizados nos países onde a prática foi implementada.

Todavia, vale mencionar que a Justiça Restaurativa, visando trazer uma mudança de paradigma, coaduna-se com uma forma diversa de se fazer a justiça. Ainda que tenha surgido pensando-se na aplicação à justiça criminal, suas práticas são hoje utilizadas nas diversas searas do direito e fora dele. Com efeito, Raquel Ivanir Marques esclarece que “os princípios e métodos da Justiça Restaurativa podem ser estendidos aos mais diversos campos de aplicação, revelando grande potencial na resolução de conflitos e pacificação social” (MARQUES, 2016).

Atualmente, portanto, com base na abertura conceitual e na customização da práxis de acordo com ambiência, cultura, contexto conflitivo, muitos autores a consideram muito mais do que um “guarda-chuvas” que alberga métodos consensuais e dialógicos para tratar as consequências de crimes e ofensas que envolvam a participação direta de vítimas, ofensores e comunidade. Ela tem sido considerada como uma filosofia e um *modus vivendi*, uma forma de levar os envolvidos a conscientizar-se sobre “a minha responsabilidade comigo mesmo”, “a minha responsabilidade com o outro” e “a minha responsabilidade com o meio ambiente”, a partir de uma ideia holística, ou ecológica, no sentido de totalidade e de reconhecimento das várias dimensões do ser humano (física, mental, emocional e espiritual) e de suas relações individuais, grupais, comunais e até com o planeta (SALMASO, 2020, online).

A Justiça Restaurativa é vista também como instrumento para os Direitos Humanos, e tem seu ápice no encontro interpessoal, no diálogo autêntico, e no que metodologicamente se realiza através do *Processo Circular*, metodologia mais difundida no Brasil em especial no Estado de São Paulo.

Tomada como instituição, Justiça é um conceito reducionista e sequestrado em seu sentido amplo; tomada como objeto do Direito, por mais amplo que seja, não alcança a efetividade, flexibilidade e amplitude das práticas sociais. Esquece-se de que Justiça, primeiramente, é um valor, que brota das dimensões gregárias e sistêmicas da manutenção social das comunidades (PELIZZOLI, 2016). E complementa Pelizzoli que “Justiça refere-se diretamente a (re) equilíbrio, às práticas sociais adequadas/justas, ao reconhecimento mútuo, ao reparar erros, restituir e *restaurar*” (2016, p. 21).

Importa sob este aspecto salientar que a reparação de erros diverge em muito das práticas adotadas pela dita “Justiça Retributiva”, que visam à punição através da imposição da “pena”, com pretensão caráter retributivo e ressocializador do autor de uma infração. Infração esta que não se cinge às infrações penais, haja vista que todo o contexto social é permeado pela justiça retributiva, todas as instituições sociais adotam o mesmo modelo de culpabilização e aplicação de uma penalidade ao infrator, cultivando a uma cultura do medo ao invés de uma cultura da ética.

A Justiça Retributiva se difere da Justiça Restaurativa na resposta a três diferentes perguntas quando um ato danoso é praticado. A primeira preocupa-se em quais leis foram atingidas, quem foi o autor do dano e qual punição ele merece. Já a Justiça Restaurativa, primeiramente, vai perguntar quem sofreu o dano, quais são suas necessidades e de quem é a obrigação de suprir tais necessidades. Ou seja, passa-se de uma visão centrada apenas no ofensor para

uma visão centrada na vítima e em suas necessidades, vítima esta que é totalmente esquecida (ou quase totalmente) nos processos judiciais ordinários, eis que relegada a uma testemunha qualificada, cujos relatos servem à levar punição ao autor de um ato danoso ou de um crime.

Portanto, a Justiça Restaurativa pode ser entendida como uma cultura, representando uma forma de solucionar conflitos nas comunidades, após fatos traumáticos que abalaram sua confiança, bem como ameaçaram seu bem-estar e sua ordem social (PELIZZOLI, 2016).

Segundo Marcelo Pelizzoli,

Pelo viés da Justiça Restaurativa, quando um indivíduo provoca um dano, fere ou lesa outro sujeito de direito, identifica-se a imprescindibilidade em se restabelecer a confiança entre as partes envolvidas. Assim, atende-se de alguma forma as expectativas da vítima e, ao mesmo tempo, viabiliza-se um espaço para que o ofensor reconheça a sua responsabilidade em razão da sua conduta. Por esse motivo, concede-se a ele a oportunidade de reconhecer e de tentar corrigir o seu erro, especialmente com medidas socioeducativas (2016, p. 53).

Difere, assim, das práticas usuais do sistema judicial, com seus processos de justiça retributiva, pois neste modelo o sofrimento da vítima não figura no processo judicial e o ofensor recebe a punição quantificada pelo Estado e cumpre seu “castigo” (penalidade). Após cumpri-lo, adquire a condição de liberado, sem ao menos ter conhecimento das consequências do ato praticado, como a verdadeira condição da vítima, seu sofrimento e suas perdas em razão do ato delituoso (PELIZZOLI, 2016).

No modelo restaurativo, pautado pelos princípios da voluntariedade, respeito e sigilo, oferece-se à vítima e ao ofensor a oportunidade de um encontro pessoal, mediado por dois facilitadores ou guardiões capacitados, em ambiente protegido e seguro, com a participação das famílias de ambos, membros da comunidade e demais entidades públicas e privadas envolvidas (se o caso e se for o desejo das partes). O encontro visa alcançar um acordo em que o ofensor se compromete a realizá-lo, ressarcindo os danos, tanto quanto possível, prestando serviços comunitários, ou assumindo de alguma outra forma sua responsabilidade. No final é redigido um acordo, assinado por todos os envolvidos. Os membros da família e da comunidade se comprometem a apoiar o ofensor no seu empenho para mudar de comportamento e ao Judiciário também fica o encargo de verificar o cumprimento do acordado (PELIZZOLI, 2016).

Este é um modelo de prática restaurativa usado para solução de conflitos; todavia, os círculos de construção de paz, prática mais difundida no Brasil, por sua potência transformadora, têm sido utilizados para outras finalidades, como restauração de vínculos entre membros de uma comunidade, conversas sobre temas difíceis e dolorosos, dentre outros.

Dessa forma, através dessa prática, e de diversas outras práticas alternativas de solução de conflitos, busca-se evitar a judicialização dos conflitos, possibilitando e ofertando às partes soluções baseadas na Cultura de Paz e que preconizam o respeito aos Direitos Humanos.

### **3. A JUSTIÇA RESTAURATIVA E AS QUESTÕES AMBIENTAIS E SOCIOAMBIENTAIS**

A Justiça Restaurativa pode ser reconhecida como uma possibilidade para garantir a efetividade e reconhecimento das necessidades e dos sentimentos dos envolvidos num conflito,

dando a oportunidade de uma nova abordagem para responder os problemas e questões difíceis.

Este novo paradigma e sua conexão na seara ambiental denotam que o relacionamento da humanidade está intimamente ligado a preservação do meio ambiente e a melhoria de vida (MARQUES, 2016,p.168). A autora assim enfatiza:

Ao examinar esse cenário constata-se que um meio ambiente deteriorado também pode impulsionar relações degradadas. Para restaurar esses relacionamentos e desenvolver políticas de pacificação, nada mais pedagógico do que estabelecer uma preocupação com a esfera ambiental e a intercorrência humana. No que concerne aos conflitos socioambientais, os processos e práticas restaurativas enfatizam uma possibilidade de atender aqueles que foram afetados pelos impactos das transgressões, buscando a responsabilidade pessoal e social como compromisso do encontro.

A justiça tradicional ou retributiva, como é chamada, possui como elemento central a preocupação em definir qual a norma foi violada, buscando conteúdos materiais e procedimentais para resolver a pendência administrativa ou judicial que se coloca entre os envolvidos, buscando uma reprimenda ou punição. O foco no atendimento é direcionado ao momento passado, quando ocorreu o fato. Na Justiça Restaurativa o foco é no futuro, projetando-se a perspectiva de formas de se construir um futuro melhor entre os envolvidos e entre estes e a comunidade e o meio ambiente em que estão constituídos, procurando restabelecer o equilíbrio e a harmonia.

Portanto, sua aplicação aos conflitos ambientais e socioambientais traz ganhos a todos os envolvidos, na medida em que busca transformar o relacionamento entre estes e o meio ambiente e a comunidade em que estão inseridos, alcançando o sentimento de pertencimento através do empoderamento.

O sentido que se dá ao termo empoderamento é um processo de cura, transformação, respeito à autonomia e independência, através das práticas restaurativas. Pelo empoderamento pode-se alcançar o conhecimento e informação, o que leva à autonomia de escolha e, portanto, ao aumento do senso de pertencimento, fator de extrema importância quando se cuida de questões socioambientais e conflitos urbanísticos.

Graf (2021, p. 120) traz um conceito bastante completo sobre o empoderamento, citando diversos autores, no sentido de ser a “capacidade de o indivíduo realizar, por si mesmo, as mudanças necessárias para evoluir e se fortalecer”. Esclarece, portanto, que

nessa perspectiva, o empoderamento merge de um processo no qual o sujeito toma posse de sua própria vida por meio da interação com os outros (apud BAQUERO, 2012). Portanto, o empoderamento não é somente um movimento que vem de forma para dentro de alguém que lhe oferta, mas sim de uma mudança interna, por meio da conquista.

Nesse sentido, a justiça restaurativa interage com o processo de empoderamento pois fomenta, por meio de estímulos externos, o processo interno de empoderamento (GRAF, 2021).

Segundo Kay Pranis (apud GRAF, 2021), um valor importante na justiça restaurativa é o de dar poder a vozes que não são ouvidas.

Dentre as formas consensuais de resolução de conflitos, muitos autores têm se debruçado a investigar a mediação e outras formas de solução de conflitos nas questões ambientais. Entendem que a mediação possui custos mais baixos, quando comparada a ações civis e

criminais, assim como demanda menores períodos de tempo para sua resolução. A resolução mediada poderia ter a capacidade de gerar soluções criativas para o interesse dos envolvidos, considerando-se a complexidade da diversidade de casos e que cada conflito possui características, historicidade e interrelações entre partes únicas, adaptando-se a cada realidade. Entenda-se, aqui, mediação em seu sentido amplo, abrangendo também as práticas restaurativas.

Em se tratando de conflitos envolvendo uma expressiva gama de pessoas, de âmbito complexo, como ocorre nos conflitos que tratam da regularização dos assentamentos urbanos, o que se tem constatado é que, para se chegar a uma solução adequada, há a necessidade de se estabelecer diálogo com a comunidade envolvida, a fim de reduzir o conflito com razoabilidade e garantir atendimento socioeconômico aos interessados, sem descuidar da proteção ambiental (TEODORO, 2021).

A ideia é o restabelecimento do diálogo e a escuta dos indivíduos que compõem as comunidades, a fim de levar à transformação daquele conflito existente através da Cultura de Paz. A Justiça Restaurativa, com suas práticas, possui o condão de trazer à tona conflitos e violências para que possam ter palco de discussão e transformação de forma pacífica, através do diálogo.

A necessidade de compreensão de como se estabelece o espaço urbano e de alguns indicadores denotam que esse desenvolvimento desarticulado e desigual assegura, ao menos conceitualmente, que a Justiça Restaurativa possa colaborar com as necessidades da população das cidades, no reconhecimento de duas demandas e no diálogo entre a sociedade e o Estado (MARQUES, 2016).

Os aspectos ambiental, econômico e social, que formam o tripé da sustentabilidade, precisam ser constantemente revistos e criadas algumas alternativas de soluções aos conflitos ambientais e socioambientais que se proliferam em razão da omissão do poder público em adotar uma política habitacional que corrobore as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade.

Portanto, assevera Raquel Ivanir Marques (2016) que se faz necessária a atuação do Poder Legislativo Municipal, do Poder Executivo, do Ministério Público, dos movimentos da sociedade civil e da população em geral para acompanhar, fiscalizar e participar da gestão e do planejamento urbano. Acrescento ainda, a participação do Poder Judiciário, também como membro da comunidade e com grande papel nesta gestão conjunta e corresponsável.

Tratar das cidades é indiscutivelmente importante quando se refere a uma possível efetivação de metodologias de Justiça Restaurativa no planejamento urbano e na articulação entre a sociedade civil e os gestores públicos. Pode haver uma incidência direta no trato ambiental, na medida em que a metodologia restaurativa é passível de gerar aproximação entre pessoas, lideranças comunitárias e políticas para a consecução de um objetivo maior, que é a melhoria da qualidade de vida da população, na medida em que os conflitos advindos da ocupação urbana podem ser minimizados.

É sabido que a ocupação irregular, além dos conflitos urbanísticos, gera conflitos ambientais, com sérias consequências à população do município em geral e ao meio ambiente, razão pela qual uma solução judicial punitiva, no mais das vezes, agravará mais os problemas já gravemente identificados.

A Justiça Restaurativa, podendo trazer a responsabilização do causador do dano, o tratamento deste dano e atendimento das necessidades das vítimas envolvidas, e unindo esforços da comunidade, é capaz de dar uma melhor resposta aos conflitos ambientais como um

todo quer conflitos na área penal, quer conflitos que não alcançaram a esfera criminal, mas causaram danos.

Por fim, é possível concluir que a Justiça Restaurativa apresenta uma oportunidade para superar a ineficácia das respostas ambientais existentes e a necessidade premente de corrigir as práticas nocivas existentes e prevenir futuros danos ambientais:

Os princípios que impulsionam a justiça restaurativa, como definições relacionais de dano, participação, reparação de danos e cura, são princípios que devem ser centrais na concepção da justiça ambiental. O termo “Justiça Restaurativa Ambiental” indica tanto como uma agenda ambiental pode contribuir para a justiça restaurativa quanto como a justiça restaurativa pode ser usada no contexto de danos ambientais. (tradução livre do site *European Forum for Restorative Justice*.(EUROPEAN,s/d,online), s/d. online).

Os desafios é que partimos de um sistema formal punitivista. É o que temos e, por um bom tempo, é com o que devemos lidar (MUNIZ; GUSMÃO, 2020).

#### 4. SOLUÇÃO PACÍFICA DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

Por regularização fundiária entende-se um processo que envolve medidas ambientais, urbanísticas, sociais, que visa garantir o direito fundamental à moradia digna, dando a titulação aos ocupantes de assentamentos informais e clandestinos de áreas ocupadas em descompasso com a legislação existente à época da ocupação. Tais assentamentos podem ser invasões e ocupações de áreas públicas e privadas, favelas, e também condomínios de luxo.

A Lei n. 13.465/2017 prevê expressamente o uso de métodos extrajudiciais de conflitos no art. 10, inciso V, em que é estimulada a utilização desses métodos como sendo um dos objetivos da Reurb a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

As vantagens da solução pacífica de conflitos, mormente a mediação e, *in casu*, a Justiça Restaurativa, são evidentes quando se pensa na execução das decisões judiciais envolvendo conflitos socioambientais, os quais, em sua grande maioria, envolvem a retirada e realocação de moradores de certa região/comunidade ou regularização de áreas habitadas e ocupadas irregularmente.

Os crescentes conflitos envolvendo os assentamentos irregulares em áreas públicas, privadas e de proteção ambiental, têm exigido a atuação recorrente dos órgãos públicos – Poder Executivo, Judiciário e Ministério Público, na busca de meios e mecanismos que possam garantir de modo razoável, proporcional e sustentável, o adequado ordenamento territorial, com a proteção ambiental necessária, sem descurar do aspecto socioeconômico da população envolvida (TEODORO, 2021).

Em razão disso, conflitos fundiários já judicializados podem ser encaminhados aos Núcleos de Justiça Restaurativa ou mesmo antes da judicialização, através desse enfrentamento e diálogo conjunto entre as instituições envolvidas.

A Justiça Restaurativa pode contribuir em muito na solução pacífica dos conflitos na medida em que se propõe a cuidar das necessidades dos envolvidos, oferecendo um espaço de vez e voz àqueles que serão diretamente atingidos pelas decisões administrativas e/ou judiciais.

Quando se fala em questões fundiárias, necessariamente tem-se em voga garantia do direito à moradia, do direito à cidade e dos direitos humanos fundamentais, todos garantidos constitucionalmente.

O grande déficit habitacional existente denota a celeridade do crescimento dos conflitos pela ocupação do solo urbano e a necessidade de se adotar meios que possam proporcionar de maneira rápida, eficaz e justa, a solução dessas demandas, especialmente, garantindo maior participação das pessoas afetadas (TEODORO, 2021).

A mediação – esta entendida também como uma prática da Justiça Restaurativa – deve ser realizada para cumprir dois objetivos: garantir o direito à moradia e impedir a violação de direitos humanos.

Nesse sentido, o próprio Código de Processo Civil de 2015 também inovou ao prever a possibilidade de audiência de mediação antes da concessão de liminar (TEODORO, 2021), visando a assegurar contraditória e ampla defesa, protegendo a integridade física dos envolvidos, direito à moradia e solução pacífica dos conflitos.

Entretanto, devemos compreender os conflitos fundiários não apenas como conflito coletivo, mas também como um problema social, no qual a sociedade como um todo deve ser chamada a participar, sendo elemento chave para que sejam garantidos os direitos humanos em cada situação, como também sejam trabalhadas as causas econômicas e políticas das ocupações de terra nas cidades.

Alguns órgãos responsáveis pela política urbana já têm adotado o entendimento de que os conflitos territoriais devem ser objeto de encaminhamento político, uma vez que dentre os fatores geradores de conflitos urbanos acima indicados estão ações e omissões dos agentes competentes pela prevenção dos conflitos. Assim, comissões de mediação de conflitos fundiários urbanos têm sido criadas internamente a Conselhos das Cidades ou de habitação.

A existência de espaços institucionais que articulem mediação de conflitos e planejamento urbano, sem dúvida, constitui possibilidade de transformações concretas.

Na Lei n. 13.465/17, no Título II, Capítulo I, Seção II, que trata da demarcação urbanística, observa-se a viabilidade da utilização desses métodos.

Alguns artigos falam expressamente na adoção de procedimentos extrajudiciais de composição de conflitos, com observância do instituto da mediação (art. 21). O art. 31 também menciona expressamente a composição extrajudicial para solução de conflitos, e o art. 34 traz grande inovação quanto à possibilidade de criação, pelos Municípios, de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

Por fim, nos traz Cafrune (2010) que no artigo 3º da recomendação do ConCidades, consta a definição de mediação de conflitos fundiários urbanos:

III. mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, 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.

Ao definir a mediação como processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, a resolução não limita os atores participantes, enumerando que os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil que sejam afeitos à temática ou ao conflito possam atuar como agentes de interlocução política. Ademais, a definição indica a vocação da mediação a ser realizada por

meio de dois objetivos: garantir o direito à moradia e impedir a violação de direitos humanos (CAFRUNE, 2010).

E acrescenta o citado autor (2010), que o papel do Poder Judiciário na dinâmica dos conflitos fundiários urbanos é tão significativo que, para tratar do tema, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, no ano de 2009, o Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos.

A Lei n. 13.465/17, portanto, aponta expressamente para o interesse na solução extrajudicial e consensual dos conflitos fundiários, preconizando as vantagens sobre a judicialização das questões socioambientais. Não é outra a orientação da ConCidades e do próprio Conselho Nacional de Justiça.

Acrescente-se que a possibilidade de realização de acordo judicial ou extrajudicial diretamente com os interessados referente às áreas públicas para fins de regularização fundiária, devidamente homologada pelo juiz, é outro passo importante e destaque para a flexibilização propiciada frente ao princípio da indisponibilidade do interesse público, que muitas vezes era fator limitador da atuação consensual do Poder Público (TEODORO, 2021).

Por fim, vale à pena repisar o que acima já mencionado quanto às ocupações irregulares, as quais ocorrem geralmente também em áreas de preservação ambiental, unindo as questões sociais e ambientais na mesma conjuntura, mostrando-se de grande valia a opção pelas soluções pacíficas dos conflitos através da Cultura de Paz, na medida em que a judicialização ou adoção de soluções não consensuais tendem a agravar o conflito e a não resolver a questão, e tão pouco o próprio processo, haja vista a existência de grande número de execuções de sentenças envolvendo questões socioambientais ainda por serem cumpridas.

É o que se pode verificar no processo que tramita na 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos, em fase de cumprimento de sentença há 10 (dez) anos, na ação movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face da Prefeitura Municipal de Santos e outros, para a desocupação da área conhecida como “Vila dos Criadores”, onde funcionava o antigo “lixão” do bairro do Alemôa. A r. sentença<sup>1</sup> foi proferida há 20 (vinte) anos, com trânsito em julgado há 10 (dez) anos (processo n. 0023704-44.2019.8.26.0562 – cumprimento de sentença).

A D. Magistrada, sensível às questões socioambientais envolvidas, reconheceu a complexidade da situação, bem como os prejuízos causados pela obrigação inadimplida, inclusive violações de direitos fundamentais, entendendo que a simples fixação de multa genérica seria inócua e prejudicial ao erário, porquanto tal imposição significaria transferir à própria população a conta da ineficiência administrativa.

Ante a necessidade de adoção de mediadas estruturais para a eficácia da prestação jurisdicional, optou a magistrada por adotar medidas voltadas ao estabelecimento, execução e monitoramento, de forma participativa e colaborativa, de medidas processuais, técnicas e administrativas, delineados em Plano Judicial de Ações, de implementação progressiva, para a efetiva governança socioecológica da área onde está situada a “Vila dos Criadores”.

Foi criada, então, uma Câmara Judicial de cumprimento de sentença e realocação e recuperação do local (CJ – CSRRVC) para e efetiva implementação do Plano Judicial de Ações de forma participativa e colaborativa, presidida pela magistrada e composta pelos réus, pelo Ministério Público, autoridades e terceiros, pessoas juridicamente interessadas ou de utilidade ao cumprimento da sentença, que forem sendo identificadas, seja inicialmente ou no curso do desenho/execução do plano (ex: secretarias municipais envolvidas (notadamente meio ambiente, habitação e assistência social), técnicos, professores, universidades, urbanistas, lideranças comunitárias, ONGs e/ou associações da sociedade civil (ambiental ou de

moradores) atuantes na área, eventualmente membros do poder legislativo por questões orçamentárias, mediadores especializados em conflitos coletivos, etc.).

Reconheceu-se que a execução da solução para o complexo caso em testilha adviria de seu tratamento sistêmico, e não fragmentado, o que se mostra viabilizado no momento em que todos os atores envolvidos atuem de forma orquestrada, coordenada, em cooperação mútua, através de uma governança pública participativa.

Anote-se que, conforme se extrai dos autos em testilha, o princípio da participação na tomada de decisões ambientais integra a tríade (participação, informação e acesso à justiça ambiental) do Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, segundo o qual: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”.

Passaram a integrar a referida Comissão, dentre outros, a Câmara de Mediação Socioambiental da Unisantos, o Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos, e a Associação dos Moradores e Amigos da Vila dos Criadores, reconhecendo-se, desta forma, a primazia da solução pacífica dos conflitos socioambientais e a necessidade de participação da comunidade, através de processos colaborativos e dialógicos<sup>2</sup>.

A decisão judicial que criou a Comissão, decisão de grande importância para o reconhecimento das medidas consensuais de solução de conflitos socioambientais e fundiários, foi proferida em novembro de 2021, sendo que a primeira reunião entre os membros da Comissão ocorreu em 27 de janeiro de 2022, estando ainda em andamento o Plano de Ações, razão pela qual não há como se precisarem seus resultados neste artigo.

Até o presente momento houve duas reuniões no local (Vila dos Criadores), sendo uma visita técnica com todos os membros que compõem a Comissão, inclusive o Prefeito de Santos, e outra visita dos membros que atuam com a comunidade diretamente, onde se iniciou a conversa com a população da comunidade (moradores locais), inclusive com a realização de dinâmicas restaurativas para começar a criar vínculo entre eles e as facilitadoras e mediadoras responsáveis pelo trabalho. Na reunião realizada com a comunidade e seus líderes comunitários os moradores demonstraram grande alívio quanto à possibilidade de serem ouvidos sobre suas necessidades e interesses quanto à saída ou permanência no local, e demonstraram também grande empatia pelo projeto da Justiça Restaurativa, acabando por sair do primeiro encontro, segundo a voz da maioria, fortalecidos e esclarecidos.

Conclui-se de forma ainda sumária, que esta decisão inovadora em muito contribuirá para a solução pacífica da questão (cumprimento da sentença judicial) e poderá ser tomada como um marco para as decisões que envolvem conflitos fundiários urbanos, primando-se pela organização de Comissões mistas e interinstitucionais antes mesmo da judicialização dos conflitos ou durante o trâmite dos processos judiciais, mas antes de uma definição através de sentença judicial, a qual pode se tornar inexecutável através dos métodos tradicionais de execução e cumprimento de sentenças previstos em nossa legislação processual civil.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolver ações proativas e reativas demandadas pela ocupação do solo nas cidades é tarefa urgente, e nesse intuito, a Justiça Restaurativa pode colaborar tanto na minimização dos conflitos já instalados quanto auxiliando na escuta das demandas e necessidades advindas desse processo de urbanização (MARQUES, 2016).

Noutra quadra, nas questões ambientais, pode responsabilizar ao invés de simplesmente punir, transformando a relação entre o agente e o meio ambiente em que está inserido.

Ainda que a vítima, o receptor dos atos, seja uma coletividade, ainda assim podemos pensar em práticas eficazes de Justiça Restaurativa, eis que esses receptores podem ser substituídos pela coletividade representada pela comunidade ou determinados órgãos ou entidades. Com efeito, os interesses envolvidos não se resumem ao cidadão na sua individualidade, mas como coletividade, assumindo um grau de relevância.

Assim, o olhar restaurativo pode trazer outra tônica às questões enfrentadas pela articulação entre o desenvolvimento e a destruição do nosso planeta, colaborando para a sustentabilidade e com a participação efetiva dos maiores atores interessados.

Não se pode deixar de ressaltar, também, grande interesse na aplicação da solução pacífica de conflitos nas questões fundiárias urbanas, sendo bastante evidentes atualmente os entraves gerados pela judicialização de tais conflitos, mormente quanto às execuções das sentenças.

A Justiça Restaurativa e suas práticas podem contribuir em muito para a pacificação dos conflitos fundiários, tendo em vista seu objetivo de transformação de relacionamentos, tanto interpessoais, quanto entre as pessoas e suas instituições.

Sob esse aspecto, busca-se a efetivação do direito à moradia adequada, como direito humano fundamental.

Esta é a possibilidade de contribuição da Justiça Restaurativa e outras formas de auto-composição de conflitos, desencadeando práticas colaborativas, restaurativas e comunitárias, que sejam a essência para alcançar a pacificação social, onde cada cidadão é chamado para exercer de fato a cidadania e dispor de suas necessidades e possibilidades de contribuição para que juntos, unidos comunidades e gestores públicos, possam estabelecer parâmetros que garantam uma vida digna a todos.

Percebe-se, por fim, que a não adoção de procedimentos alternativos de solução de conflitos pode levar à ineficiência do procedimento jurisdicional, como ocorreu no caso prático acima citado, quando à ocupação do antigo “lixão de Santos” onde está situada a “Vila dos Criadores”, que configura comunidade existente há mais de vinte anos, quando ajuizada a demanda, já transitada a sentença em julgado há mais de 10 anos, sem solução de sua execução de retirada da população do local.

## REFERÊNCIAS

CAFRUNE, M. E. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do Debate Teórico à Construção Política. *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*. Vol. 11, 2010.

COMMISSION OF CANADA, 2003. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/72703741/justica-restaurativa-resumo>>.

EUROPEAN. European Forum For Restorative Justice. *Environmental Justice*. Disponível em: <<https://www.euforumrj.org>>. Acesso em 25 set.2021.

GRAF, P. M. **Autonomia e Segurança:** atendimento às situações de violência doméstica a partir da justiça restaurativa. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

MARQUES, R. I. Justiça Restaurativa: uma alternativa possível a conflitos socioambientais. In: BELLO, E e SALM, J. (orgs) *Cidadania, Justiça Restaurativa e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MUNIZ, L.; GUSMÃO, R. S. G. Voluntariedade, Autonomia e Conhecimento: uma análise do re-

speito ao pressuposto da voluntariedade na aplicação da Justiça Restaurativa em Processos Judiciais Brasileiros. In: ORTH, G. M. N; GRAF, P. M. (orgs). *Sulear A Justiça Restaurativa*, vol. VIII. Paraná:d. Texto e Contexto, 2020.

ORTH, G. M. N; GRAF, P. M. (orgs). *Sulear A Justiça Restaurativa*. Vol.VIII. Paraná: Texto e Contexto, 2020.

PAROLA, G. . Justiça Restaurativa Ambiental: um caminho para implementar os deveres ecológicos. In: : BELLO,E e SALM,J. (orgs) *Cidadania, Justiça Restaurativa e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 265-295.

PASSOS, C. *Circulando Dentro e Fora dos Círculos*. Rio de Janeiro: ISA-ADRS, Instituto de Soluções Avançadas, 2019.

PELIZZOLI, M. L. (org). *Justiça Restaurativa: Caminhos da Pacificação Social*. Caxias do Sul, RS: EDUCS; Recife, PE: UFPE, 2016.

SALMASO, M. N. *Justiça Restaurativa: alternativa ao penal ou alternativa penal?* 2020 (1h24m36s). Disponível em: [https://youtube.be\\_rpx4dBN08](https://youtube.be_rpx4dBN08). Acesso em: 07 dez. 2021.

TEODORO, R. de K. de F. *Regularização Fundiária Urbana e Mediação*. Rio de Janeiro: Franciscajúlia, 2021.

ZEHR, H. *Justiça Restaurativa*. São Paulo: Palas Athena, 2015.

#### **Bibliografia complementar**

PAMPLONA, J.; SILVA NETO, N.M.da; GUIMARÃES, J. L. C. **Justiça Restaurativa e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia:** uma revisão teórica preliminar. Disponível em formato pdf :Justiça restaurativa e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia: uma revisão teórica preliminar - academia.edu).

#### **ABSTRACT**

Restorative Justice, whose concept is not yet completely closed by the doctrinators, brings a proposal for a paradigm shift aimed at modifying the concept of justice. Initially conceived for application to criminal conflicts, and aiming at meeting the needs of the most invisible part of these issues, the victim, currently has been widespread in other areas before its transforming power. In addition to transforming relationships, we take care to value and create a sense of belonging to those involved in conflict issues, whether criminal, socio-environmental or any other nature. In fact, in socio-environmental and land issues, a new look at people's belonging to the environment in which they are inserted is the great challenge of Restorative Justice, which makes up a social movement that seeks to concretely install the Culture of Peace and Human Rights. One of the most pressing socio-environmental issues is urban land regularization, regulated by Law No. 13,465/17, which is one of the most important instruments for the reorganization of inadequately occupied areas, as a rule peripheries of cities without any infrastructure. It is about guaranteeing the right to decent housing to those who, due to lack of an adequate and effective housing policy, have nowhere to live (TEODORO, 2021, p. 07). As Gilberto Passos de Freitas points out, in the preface to the work *Urban Land Regularization and Mediation*:

Land regularization is a process that covers legal, urban, environmental and social aspects, with the objective of legalizing the permanence of those who were in the occupied areas and promoting improvements in the urban environment, in the quality of life of the occupants and in the eradication of poverty, in social inclusion, greater security and a more dignified life for people. (TEODORO, 2021, p. 07).

And thus, it is understood that in socio-environmental conflicts, usually involving a large number of people, municipal agencies and even the judiciary, dialogue with the community involved aims to conduct the conflict with reasonableness, giving the occupants – victims of the lack of urban structure – the opportunity to be heard, dialoguing with the Public Power to, together, reach a decision for everyone to attend to ensure the effectiveness of the

principle of citizenship and contributing to a better society.

### **KEYWORDS**

Restorative Justice. Socio-environmental conflicts. Housing. Belonging.

### **NOTAS**

<sup>1</sup> N.E.: “r” significa “respeitável”

<sup>2</sup> Dados obtidos junto ao juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos e junto aos autos de cumprimento de sentença