

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
COORDENADORIA GERAL DE ESPECIALIZAÇÃO,
APERFEIÇOAMENTO E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA
PUC-SP**

**MARICELIA BARBOSA BORGES
MARIA ANGELICA CONTE GAYA DA COSTA**

**Mediação na Justiça Federal
Estudo de Caso
Desapropriação – Aeroporto de Guarulhos**

**São Paulo
2014**

MARICELIA BARBOSA BORGES

MARIA ANGELICA CONTE GAYA DA COSTA

Mediação na Justiça Federal

Estudo de Caso

Desapropriação – Aeroporto de Guarulhos

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência para obtenção do título de especialista em Mediação: Intervenções Sistêmicas para Resolução de Conflitos e Disputas em Diferentes Contextos, sob orientação da Professora Mônica Haydée Galano.

**São Paulo
2014**

Dedicamos este trabalho a nossas famílias e a todos aqueles que se dedicam à pacificação social.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Coordenadora Mônica e aos demais integrantes de sua equipe, Professoras Fernanda Levy e Helena e ao Professor Cássio pelos valiosos ensinamentos.

Ao Juiz Federal Coordenador da Central de Conciliação de Guarulhos, Dr. Paulo Marco Rodrigues de Almeida, cuja colaboração possibilitou a realização deste trabalho, nossa admiração e respeito.

À Desembargadora Federal, Dra. Daldice Santana e à Juíza Federal Dra Fernanda Souza Hutzler, pela confiança em nosso trabalho.

Aos mediadores e aos funcionários da Justiça Federal - Seção Judiciária de Guarulhos, na pessoa da Diretora da Central de Conciliação, Eloisa, nossos sinceros agradecimentos.

Ao Dr. Carlos Almiro de Magalhães Melo, Ivo Capello Junior, Ulisses Vetorello, Reginaldo Gonçalves dos Santos e ao Dr Homero Andretta Junior pela atenção e presteza.

À Ana Luiza Isoldi, Cynthia Borgnia, Verónica Lorena Bianchi e Patricia Benedit nossa gratidão por ter-nos guiado pelos caminhos da mediação

“La belleza de tocar juntos es encontrarse em Uno. Es assombroso com cuánta frecuencia sucede que se encuentran dos músicos por primera vez, provenientes tal vez de muy diferentes antecedentes y tradiciones, y antes de haver cambiado dos palavras comienzan a improvisar juntos uma música que demuestra intergidad, estrutura y clara comunicación.

Toco com mi compañero; nos escuchamos el uno al outro; nos vemos cada uno em el espejo del o outro;nos conectamos com lo que oímos. Él no sabe adónde voy yo, yo no sé adónde va él, y si embargo anticipamos, sentimos, conducimos y seguimos al outro. No hemos convenido nada com respecto a la estructura o la medida, porque hemos comenzado algo. Abrimos nuestras mentes como uma infinita serie de cajas chinas. Uma misteriosa classe de información huye de acá para allá, más rápida que cualquier señal visual o sonora que podamos dar. La obra no viene de um artista ni del outro, aunque nuestras propias idiosincrasias y estilos, los sintomas de nuestras naturalezas originales, siguen ejerciendo su influencia natural. Tampoco viene el trabajo de um punto convencional o equidistante (los promedios son siempre aburridos!), sino de um tercer lugar que no es necessariamente como lo que haría individualmente ninguno de los dos. LO que llega es uma revelación para ambos. Hay um tercer estilo totalmente nuevo que nos impulsa. Es como si nos hubiéramos convertido em um organismo grupal com su naturaliza propia y su propia forma de ser, desde um lugar único e impredecible que es la personalidad grupal o el cérebro grupal,”

Stephen Nachhmanovitch, in
“Free Play”, p. 115 e 116.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a possibilidade de mediação no âmbito da Justiça Federal, com o estudo da experiência ocorrida em Guarulhos quando da desapropriação ocorrida no entorno do Aeroporto Internacional de Guarulhos promovida pela União e pela Infraero, que teve 348 processos instaurados envolvendo mais de quinhentas famílias. Inicialmente, serão analisados os conceitos, as etapas e ferramentas da conciliação e da mediação. Será feito um breve estudo sobre a desapropriação tradicional. Serão estudadas as dificuldades enfrentadas pela Infraero quando da desapropriação do entorno do aeroporto de Guarulhos, bem como a identificação das pessoas envolvidas naquele processo, a avaliação do bem expropriado, a preparação para e a ciência dos laudos. O novo modelo adotado pelo Juízo da Seção Judiciária de Guarulhos será apresentado e serão feitos breves relatos sobre a atuação de ente público.

Palavras-chave: Desapropriação. Justiça Federal. Direito Público. Mediação.

ABSTRACT

This study was performed in order to have an analysis about the possibility to use mediation within Justiça Federal sphere. It was based on the experience that occurred in Guarulhos when the União and Infraero expropriated the surrounds of Aeroporto Internacional de Guarulhos. More than 348 processes were initiated involving more than five hundred families. To begin, the concepts, phases and different ways of mediation and conciliation will be analyzed; also an overview about traditional expropriation will be done. Difficulties in this case of expropriation, identification of the involved parts, evaluation of the patrimony in discussion and the preparation and communication about the reports will be studied. It will also be presented the new model used by Juízo da Seção Judiciária de Guarulhos and some short reports about this public action.

Key-words: Expropriation. Justiça Federal. Public Law. Mediation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO I – CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO E SUAS TÉCNICAS	11
1.1 Conciliação. Conceito.....	11
1.2 Etapas da Conciliação.....	12
1.3 Ferramentas da Conciliação.....	14
1.4 Mediação. Conceito.....	15
1.5 Etapas da Mediação.....	16
1.6 Preparação para a Sessão de Mediação.....	17
1.7 Ferramentas da Mediação.....	20
1.8 Especificações sobre algumas Ferramentas da Mediação e da Conciliação ..	20
CAPÍTULO II – POSSIBILIDADE DE MEDIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL	23
CAPÍTULO III - DESAPROPRIAÇÃO TRADICIONAL	25
CAPÍTULO IV - CASO. A DESAPROPRIAÇÃO PRETENDIDA PELA INFRAERO EM GUARULHOS	28
4.1 As dificuldades da Desapropriação em Guarulhos.....	28
4.2 A identificação dos Expropriados e Mediandos.....	29
4.3 A avaliação judicial prévia dos imóveis.....	30
4.4 A preparação da audiência publica.....	31
4.5 Ciência prévia dos laudos periciais.....	32
CAPÍTULO V – O NOVO MODELO. A DESAPROPRIAÇÃO EM GUARULHOS	33
CAPÍTULO VI - MEDIAÇÃO - DESAPROPRIAÇÃO DE GUARULHOS. FERRAMENTAS E ETAPAS	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

INTRODUÇÃO

A crise enfrentada pelo Poder Judiciário Nacional consistente na intensa conflituosidade e sobrecarga excessiva de processos gerou uma crise de desempenho e a conseqüente perda da credibilidade¹. Não restava outra alternativa que não fosse a busca do estabelecimento de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses.

Neste contexto, o Ministro Cezar Peluso toma posse como Presidente do Supremo Tribunal Federal, em 23 de abril de 2010 e, em seu discurso, nas palavras do Des. Kazuo Watanabe, afirma “a necessidade de uma política menos ortodoxa do Poder Judiciário em relação ao tratamento dos conflitos de interesses, tomando esta como umas das diretrizes de seu mandato. Ele, então, nomeia um grupo de Magistrados do Conselho Nacional de Justiça e a Resolução 125 – CNJ é editada, instituindo uma Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses no Âmbito do Poder Judiciário, cujo objetivo é a utilização de meios adequados de resolução de conflitos, principalmente, a mediação e a conciliação, com o objetivo de gerar uma mudança de mentalidade dos operadores de direito e das partes, com a finalidade de se obter a pacificação social.

A Resolução 125 do CNJ atualiza o conceito de acesso à justiça e concede aos jurisdicionados o direito de resolver seus conflitos por meio de mecanismos adequados de resolução de conflitos² como a mediação e a conciliação, além de preocupar-se com a qualidade destes serviços e impor aos Tribunais a criação de órgãos destinados a sua implementação, tornando-a uma realidade.

No âmbito da Justiça Federal, surgiram os Gabinetes de Conciliação e, mais tarde, as Centrais de Conciliação, implementadas com base na Resolução 125 do CNJ. Assim, em 2011, surgiu a Central de Conciliação da Seção Judiciária de Guarulhos, onde ocorreu a mediação entre o Poder Público e os expropriados.

¹ PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coordenadores). *Conciliação e Mediação: Estrutura da Política Judiciária Nacional* – Rio de Janeiro: Forense, 2012.

² *Ibidem*.

A regra geral de competência da Justiça Federal diz respeito ao processo e julgamento das causas em que a União, as autarquias e as fundações públicas federais e a empresa pública federal forem interessadas, o que causou uma série de questionamentos sobre a possibilidade de conciliação e mediação envolvendo estes entes dado o princípio da indisponibilidade do interesse público. Poder Público e Justiça Federal fizeram uma releitura do princípio da indisponibilidade do interesse público tornando possível a conciliação e a mediação na esfera federal. A Desapropriação para ampliação do Aeroporto de Guarulhos acontece neste cenário novo, onde o Poder Judiciário e as demais instituições envolvidas estão dispostos a promover uma transformação revolucionária em termos de desapropriação, de modo a garantir a todos os participantes daqueles processos a garantia de uma ordem jurídica justa, célere e efetiva.

O primeiro capítulo abordará os conceitos de conciliação e mediação e suas técnicas.

Em seguida, far-se-á um pequeno estudo sobre a possibilidade de conciliação e mediação no âmbito da Justiça Federal.

A desapropriação tradicional será brevemente estudada para que seja possível compará-la ao modelo experimentado em Guarulhos. Serão estudadas as sessões privadas realizadas entre O Poder Judiciário e as entidades envolvidas.

Um capítulo especial será dedicado ao relato das entrevistas dos participantes do processo.

Por fim, será reservado capítulo autônomo para o estudo do Modelo atual e a utilização das técnicas de Mediação, identificando-as.

CAPÍTULO I

CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO E SUAS TÉCNICAS

Negociação, mediação, conciliação e arbitragem são métodos ou meios de resolução alternativo de disputas cuja tendência atual é designá-las como Meios de Resolução Adequada de Disputas. (ADRs – *Alternative Dispute Resolutions*).

Os conceitos de mediação e de conciliação que apresentaremos neste trabalho são diferentes, mas há quem sustente que os conceitos se confundem não fazendo qualquer distinção entre eles.

1.1 Conciliação. Conceito

A conciliação é um meio voluntário de resolução adequado de conflitos em que ocorre a participação de um terceiro neutro, desinteressado, o conciliador, que está autorizado a opinar, não se limitando apenas a auxiliar as partes a chegarem, por elas próprias, a um acordo. O conciliador deve guiar as partes e orientá-las no sentido de encontrar acordos reciprocamente satisfatórios.

Neste sentido, José Maria Rossani Garcez³ escreveu:

No Brasil a expressão conciliação tem sido vinculada principalmente ao procedimento judicial, sendo exercida por juízes, togados ou leigos, ou por conciliadores bacharéis em direito, e representa, em realidade, um não se limita apenas a auxiliar as partes a chegarem, por elas próprias, a um acordo, mas também pode aconselhar e tentar induzir as mesmas a que cheguem a este resultado, fazendo-as divisar seus direitos, para que possam decidir mais rapidamente.

É um processo autocompositivo informal, porém estruturado, no qual um ou mais facilitadores ajudam as partes a encontrar uma solução aceitável para todos. É indicada para a solução de conflitos de natureza patrimonial onde as relações

³ GARCEZ, Jose Maria Rossani. *Negociação. ADRS. Mediação, Conciliação e Arbitragem*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2004.

existentes entre as partes não seja contínuas tais como o são as relações de família. Rege-se a conciliação pelos princípios da informalidade, oralidade, autonomia de vontade, confidencialidade e decisão informada.

Apresenta-se como uma vantagem da conciliação a celeridade, a economia, a confidencialidade, o controle sobre a solução do conflito, o empoderamento, a satisfatoriedade, seu caráter oficial e manutenção das relações sociais.

Enfim, cabe aqui lembrar a definição da Enciclopédia Jurídica Leib Soibelman⁴:

Conciliar é fazer com que as partes entrem em acordo, dispensando uma decisão de mérito do juiz, cuja sentença passa a ser meramente homologatória da vontade das partes, embora com o mesmo valor de uma sentença ordinária.

1.2 Etapas da Conciliação

São etapas da conciliação:

a) **Preparação para a sessão de conciliação**

As partes devem se sentar em locais que lhes confira posição de igualdade, de equidistância do mediador, o que trará uma sensação de equilíbrio.

b) **Início da sessão de informação**

A sessão é iniciada com a fala do conciliador que recebe as partes e faz comentários de abertura, explicando o processo de conciliação, detalhando o papel dos conciliadores, das partes, dos advogados e observadores. É nesse momento que o conciliador explica as regras a serem observadas, verificando se todos compreenderam, respondendo a eventuais dúvidas e obtendo a adesão dos participantes.

⁴ FGV. Material Didático da FVG – Curso de Mediação e Arbitragem. São Paulo, 2012.

É nesse momento que o conciliador estabelece o “*rapport*” que pode ser definido como uma relação de confiança entre os participantes da mediação ao longo da sessão.

c) Reunião de informações

Ao depois, passa o mediador a colher informações das partes dando início à narrativa das partes, explicando o critério para ordem das falas. Cumpre ao conciliador manter o ambiente adequado para que cada parte possa apresentar sua narrativa. Também, cabe ao conciliador manter uma linguagem neutra e equilibrar o tempo de narrativa das partes, fazendo perguntas ao final de cada narrativa de forma apropriada e objetiva.

d) Identificação de questões, interesses e sentimentos

A ferramenta que permite ao mediador identificar questões, interesses e sentimentos é a escuta ativa, que consiste numa postura de aprendizado, onde o conciliador deve manter-se atento às informações em linguagem verbal e não verbal, que surgir de maneira implícita ou explícita. Seus fatores essenciais são o contato visual, a postura, o parafraseamento e formulação de perguntas adequadas. É através da escuta ativa que a parte libera tensão e sentimentos e, também, pode averiguar se o significado de sua mensagem foi compreendido. É o momento da legitimação de sentimentos.

e) Esclarecimentos de controvérsias e dos interesses – reconhecimento dos sentimentos

Neste momento o conciliador valida sentimentos e os vincula ao interesse ou a posição de cada parte.

Definem-se posição, interesse e sentimentos.

f) Resolução de questões

A resolução das questões vai ocorrendo com a ajuda do conciliador e a participação das partes.

- g) Aproximação do acordo e elaboração do acordo**
- h) Encerramento da sessão**

1.3. Ferramentas da Conciliação

São ferramentas da conciliação:

1. Recontextualização
2. Organização de questões
3. Normalização
4. Enfoque prospectivo
5. Geração de opções
6. Troca de papéis
7. Afago
8. Identificação de propostas implícitas
9. Perguntas orientadas à solução
10. Sessões individuais
11. Silêncio
12. Teste de realidade

1.4 Mediação. Conceito

Sara Cobb⁵, assim define mediação: *“La mediación es una actividad en la que las partes en conflicto se reúnen con un tercero quien facilita el proceso por el cual la gente, por sí mismas, puede diseñar la resolución a sus problemas.”*

Para Elena I. Highton e Gladys S.Álvarez⁶,

La mediación es un procedimiento no adversarial en el cual un tercero neutral ayuda a las partes a negociar para llegar a un resultado mutuamente aceptable. Constituye un esfuerzo estructurado para facilitar la comunicación entre los contrarios, con lo que las partes pueden voluntariamente evitar el sometimiento a un largo proceso judicial –con el desgaste económico y emocional que éste conlleva- pudiendo acordar una solución para su problema em forma rápida, económica y cordial.

Ana Luiza Godoy Isoldi⁷ conceitua mediação:

A mediação é um processo de tomada de decisão, indicado para situações de impasse em que as pessoas agem sob distintas perspectivas, conduzido por um ou mais mediadores, que trabalham para todos os mediados, escolhidos pela legitimidade e imparcialidade que, sob confidencialidade e com foco na relação e visão do futuro e do possível, facilitam a comunicação entre as pessoas, estimulam o protagonismo e auxiliam na negociação, para que os mediados possam fazer escolhas voluntárias e informadas, a partir do levantamento de opções e da eleição daquela que melhor atenda, qualitativamente e quantitativamente, aos interesses de todos os envolvidos, para a construção de acordos sustentáveis.

O mediador age como facilitador da comunicação, incita a reflexão não lhe cabendo impor ou propor, uma solução do conflito, e por isso ela é considerada uma forma de autocomposição.

⁵ COBB, Sara. Material Didático fornecido no Curso ministrado por Sara Cobb y Carlos Sluzki, em Argentina, “El modelo Circular Narrativo y Los Sistemas Familiares” com Francisco Diez y Margarita Solari (Argentina), 11, 12, 13 de agosto de 2011, Abasto Hotel, Buenos Aires, Argentina.

⁶ HIGTON DE NOLASCO, Elena I.; ÁLVAREZ, Gladys S. *Mediación para resolver conflictos*. 2ª ed., 3ª reimp.- Buenos Aires: Ad-Hoc, 2008.

⁷ A Mediação como mecanismo de gestão de conflitos na governança das empresas familiares. Tesis da Maestría Latinoamericana europea em Mediación, Negociación, IUKB, Buenos Aires, 2014, p. 60.

É importante ressaltar que nem todos os casos são mediáveis, pois para fazê-lo há que se ter um certo grau de discernimento, de capacidade mental e psíquica. Os casos envolvendo crimes não seriam, a princípio, mediáveis, mas não podemos deixar de citar trabalhos em sede de mediação transformativa que já vem acontecendo com sucesso.

No processo de mediação há a garantia de sigilo e confidencialidade e a possibilidade de serem evitados novos conflitos, ressaltado os princípios da transparência e publicidade que regem a administração pública.

Há uma visão prospectiva, está voltada ao futuro, naquilo que as partes podem fazer daqui para adiante juntas.

É um processo colaborativo, ou seja, com ânimo de construção conjunta. Flexível, mas estruturado, economiza tempo, dinheiro e energia tal qual a conciliação. Difere da conciliação, pois na mediação não há a possibilidade do mediador oferecer opções.

Prestigia-se o protagonismo das partes, a possibilidade delas mesmas resolverem seus conflitos, solucionando o conflito em seu todo, evitando-se a ocorrências de novos litígios.

1.5 Etapas da Mediação

As etapas são os diferentes momentos que atravessam o processo de mediação. Seu recorte e classificação é discricionário, porém sempre se relaciona com um objetivo dentro do processo. E assim diferenciados, brindam estrutura a esse procedimento informal.

Foi criado um resumo das etapas da mediação a partir dos trabalhos e estudos desenvolvidos a partir do Material Didático do IV Curso Latino-Americano de Capacitação em Mediação.

1.6 Preparação para a Sessão de Mediação

O momento que antecede a abertura da sessão da mediação se refere a preparação do mediador e do ambiente

O espaço outorga significados e é naquele espaço que as pessoas falarão de seus problemas, tomarão decisões. Por este motivo, é tão importante que o espaço seja estudado de modo a estar preparado para a receber aquelas pessoas. É muito importante perguntar se aquela pessoa deseja sentar-se à mesa ou em um sofá, por exemplo.

A cor do ambiente, iluminação, mobiliários, enfeites, quadros, símbolos religiosos, tudo deve ser considerado quando se trata de uma sala de mediação. Por tudo isto, conclui-se que o ambiente precisa ser acolhedor.

Constituem etapas da mediação:

1- Declaração de Abertura

A abertura é o momento em que o mediador se apresenta às partes e tem o primeiro contato com elas. Trata-se de um momento onde o mediador assume papel protagonista e onde se inicia a legitimação. Por este motivo, o ambiente deve ter sido adequadamente preparado. Nesta etapa o mediador faz afirmações e nas subsequentes sua manifestação se dará predominantemente através de perguntas.

O mediador inicia a sessão com o discurso inicial, ferramenta essencial ao seu trabalho.

2 - Exposição das razões pelas partes e compreensão das perspectivas das partes

Nesta etapa as partes apresentam suas posições e o mediador deve escutá-las. A escuta ativa é essencial aos trabalhos do mediador pois ele deverá fazer uma síntese do conteúdo da fala de cada parte, utilizando a técnica do resumo, de forma que ele fique seguro de ter compreendido todo o conteúdo da fala de cada parte.

Durante a apresentação de posições das partes, o mediador as escuta ativamente, prestando atenção na linguagem verbal e não verbal.

Elaborar-se uma agenda, que se constituiu de uma lista de temas sobre o qual a mediação vai tratar.

3 - Identificação de posições, interesses e necessidades.

Segue-se uma fase, onde o mediador, escuta e passa a elaborar perguntas. É nesta instância que se desenvolverão os interesses das partes.

4 - Facilitação da compreensão e reconhecimento de necessidades

Após a identificação dos interesses das partes, o mediador ajuda as partes a compreenderem e reconhecerem as necessidades da outra parte, em um exercício de colocar-se no lugar o outro.

O mediador deve, nesta fase, fazer circular os interesses entre as partes.

5 - Reenquadre do conflito e geração de opções

Gerar opções não equivale a apresentar propostas.

É neste momento que o mediador deve provocar as partes através de perguntas, do *brain storming*, e outras técnicas, estimulando as partes a usarem sua criatividade na busca de possíveis soluções pra o conflito.

6 - Avaliação de opções - proposta-acordo

A avaliação de opções deve obedecer a critérios objetivos e subjetivos, excluindo-se aquelas que não servirem à resolução do conflito.

Surgirá, então, a pergunta: “ Há uma proposta?”.

O mediador não pode impor suas percepções, seus valores ou seus julgamentos sobre as partes e suas atitudes.

7 - Encerramento

Após a apresentação das propostas e lavratura do termo de acordo, o mediador deve se certificar que ambas as partes entenderam os termos ali propostos.

1.7 Ferramentas da Mediação

Ferramentas são os diferentes elementos de que o mediador dispõe para realizar seu trabalho ao longo do processo de mediação. E podem ser:

a) Procedimentais: quando disserem respeito ao procedimento que se irá se adotar diante daquele mediante momento. São elas as sessões conjuntas e as privadas. As sessões conjuntas ocorrem com a presença do mediador e de todas as partes envolvidas no processo. As sessões privadas ocorrem entre mediadores e apenas uma das partes envolvidas e sobre estas sessões discorreremos mais longamente devido a peculiaridade do processo de mediação na Justiça Federal.

b) Conceituais: Quando estiverem ligadas à busca da posição, interesses, necessidades, opções, objetivos, alternativas, MAAN, propostas, legitimação, reconhecimento e empoderamento.

c) Comunicacionais: Aquelas relacionadas ao processo de comunicação, aos meios comunicacionais mais adequados para aquele momento. São elas: as perguntas, a reformulação, a paráfrase, o diálogo reflexivo e a sequência comunicacional – pergunta, escuta ativa, compreensão dos fatos e das emoções, reconhecimento através da paráfrase ou do resumo, e estímulos à reflexão.

d) Atitudinais – As ferramentas devem ser utilizadas pelo mediador no momento adequado, ou seja na melhor oportunidade, com pertinência na forma adequada.

1.8 Especificações sobre algumas Ferramentas da Mediação e da Conciliação

a) Sessões privadas

1. Conceito. Sessão privada ou *caucus* é uma ferramenta procedimental a que se recorre para avaliar ou explorar interesses, necessidades, opções, critérios,

alternativas, MAAN, propostas, e para exercer os papéis de agente da realidade ou advogado do diabo. Devem ser anunciadas no discurso inicial e ser sempre simétricas, ou seja, devem se dar o mesmo tempo e as mesmas oportunidades a ambas as partes. No início da sessão privada é preciso mencionar a confidencialidade e pedir autorização para transmitir a outra parte as informações ali obtidas. Nestas sessões podem surgir propostas possíveis.

2. Oportunidade de utilização das sessões privadas

É adequada para exploração de interesses e opções. Nestas ocasiões se observam sentimentos e estancamento, tais como raiva, tristeza, pensamentos circulares. Confirmam-se dados e o mediador pode funcionar como agente de realidade. Há uma pausa, um espaço para alívio da tensão, do cansaço e a falta de reflexão. É uma oportunidade para a parte avaliar opções, critérios e propostas.

b) Ferramentas conceituais. Posição. Interesse. Necessidades Humanas Básicas. Valores ou Princípios. Motivos de Ancoragem ao Conflito

1. **POSIÇÃO:** É a pretensão de um sujeito a respeito do outro no conflito, ou seja, é o que as partes querem, o pedem que o outro lhe dê, ou faça, ou não faça. As posições das partes são contraditórias e tem uma lógica excludente, pois há os que pedem e os que não querem ceder a este pedido. É a forma pela qual a parte vislumbra a possível saída do conflito.

2. **INTERESSES:** São aqueles desejos, sentimentos ou valorações que subjazem à posição tomada e que motivam nossa dificuldade para sair do conflito, ou o porquê ou para que eu quero isso ou aquilo. Constituem as motivações ou razões que sustentam o conflito.

3. **NECESSIDADES HUMANAS BÁSICAS:** São os interesses mais poderosos. São eles a segurança, o bem-estar econômico e o sentido de pertinência e afiliação.

4. **VALORES OU PRINCÍPIOS:** São as crenças profundas baseadas em ideologias, religião ou cultura. Fazem a identidade dos sujeitos. Muitas vezes, são utilizados como escusas.

5. **MOTIVOS E ANCORAGEM AO CONFLITO:** Há uma série de fatores que pode manter uma parte em um conflito e dentre estes fatores consideramos que sejam considerados as relações envolvendo poder/papéis, território físico e psicológico, bens ou objetos e princípios, valores e identidade.

CAPÍTULO II

POSSIBILIDADE DE MEDIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL

A Conciliação e a Mediação no âmbito da Justiça Federal fundam-se nas normas previstas no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, Resolução n. 125, de 29/11/2010, do Conselho Nacional de Justiça, que disciplina a política de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário, e nos artigos 125, incisos II e IV, e 331 do Código de Processo Civil que recomendam a rápida solução do litígio e a conciliação.

O inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal assegura muito mais do que o acesso formal aos órgãos judiciários. Esta garantia assegura um acesso qualificado que propicie aos indivíduos acesso à ordem jurídica, inclusive, em espaços extrajudiciais de emancipação e empoderamento.

A regra geral de competência da Justiça Federal, prevista no artigo 109 da Constituição Federal, diz respeito ao processo e julgamento das causas em que a União, as autarquias e as fundações públicas e a empresa pública tenham interesse.

Desta competência surgem várias dificuldades, pois o fato de entes públicos serem partes na Justiça Federal, nos conduz a uma série de amarras próprias da Administração Pública.

Dentre os princípios que regem a Administração a Justiça Federal e demais entidades depararam-se, inicialmente, com o princípio da indisponibilidade do interesse público, o qual vincula a atuação da administração à lei.

O surgimento dos Juizados Especiais constituiu um verdadeiro avanço, na medida em que os entes federais necessitaram repensar sua atuação. Foi a partir deles que a conciliação surgiu na esfera federal.

Ao depois, vieram as causas relativas ao Sistema Financeiro de Habitação que tinham como parte a Caixa Econômica Federal, uma empresa pública e seu sucesso possibilitou a implantação de uma nova cultura em matéria de solução de conflitos.

A partir de então, a Justiça Federal passou a utilizar cada vez mais a conciliação e a institucionalizou em seus Tribunais.

Não se pode deixar de ressaltar que o princípio da indisponibilidade não pode ser um óbice a acordos judicial e que não está expresso na Constituição Federal e, por este motivo, deve ser mitigado diante dos princípios constitucionalmente expressos.

O princípio constitucional da eficiência engloba vários conceitos dentre os quais a eficácia, a efetividade, a racionalização, a produtividade, a economicidade e celeridade, além de outros.

A conciliação realizada pela Administração Pública obedece ao princípio constitucional da eficácia, vez que traz uma inegável redução da litigiosidade, trazendo soluções mais céleres aos conflitos e com maior poder pacificador, restando inegável a economia e a racionalização de recursos humanos e materiais.

Não há dúvidas de que a mediação e conciliação são capazes de instituir na nossa sociedade uma nova mentalidade, uma cultura de paz em substituição a cultura do litígio.

Se a finalidade do Poder Judiciário é a pacificação social cabe a ele promover e incentivar processos e mecanismos consensuais e autocompositivos que aproximem o cidadão da verdadeira justiça, que só se alcança mediante consenso, com a solução de todas as questões que envolvam as relações entre os interessados.

É possível hoje afirmar que o processo conciliatório está consolidado na Justiça Federal, que fez uma releitura do princípio da indisponibilidade do interesse público, sendo ali submetidas a conciliação matérias tais como execução fiscal e desapropriação.

CAPÍTULO III DESAPROPRIAÇÃO TRADICIONAL

O direito à propriedade está constitucionalmente previsto no artigo 5º, inciso XXII e se trata do mais amplo direito real, onde é dado ao proprietário o direito de usar, gozar, usufruir e dispor do bem de forma quase absoluta, bem como de prosseguir-lo de quem injustamente o detenha.

Historicamente, o direito de propriedade partiu de uma concepção individualista, liberal, adepta da doutrina de ampla liberdade privada em que o proprietário tinha direitos absolutos e, paulatinamente, chegou aos nossos dias com a concepção de um Estado com feição social, voltado para a prestação dos serviços fundamentais à coletividade, com a figura do chamado “Estado do bem-estar social”.

Diante deste “Estado do bem-estar social” surgiu a necessidade de intervenção estatal na propriedade privada, limitando alguns interesses do particular em prol do interesse público. Esta intervenção ocorre com vistas a alcançar o interesse maior da coletividade, observados os meios e procedimentos previstos na Constituição Federal e demais diplomas legais.

A intervenção estatal na propriedade é a “atividade estatal que tem por fim ajustar, conciliar o uso dessa propriedade particular com os interesses da coletividade. É o Estado na defesa do interesse público, condicionando o uso da propriedade particular”.⁸

Dentre as modalidades de intervenção estatal na propriedade particular encontramos a desapropriação, que se apresenta na forma mais gravosa em virtude de efetivar a transferência do domínio do expropriado para o poder público.

A Professora de Direito Administrativo, Maria Sylvania Zanella Di Pietro⁹, assim conceitua desapropriação:

⁸ ALEXANDRINO, Marcelo; Paulo, Vicente. *Direito Descomplicado*. 19 ed. rev. E atual – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 24. Ed. – São Paulo: Atlas, 2011.

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.

A necessidade pública se dá quando a administração está diante de um problema inadiável e premente, ou seja, há uma situação emergencial, com o por exemplo, no caso de socorro público em casos de calamidade.

Na desapropriação por utilidade pública a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa para o interesse coletivo, mas não é há um imperativo irremovível, como no caso da desapropriação de que cuida este trabalho, que se deu para a ampliação do aeroporto de Guarulhos.

O interesse social se dá nos casos onde houver questões ligadas à função social da propriedade. Com a desapropriação haveria um melhor aproveitamento da propriedade em benefício da coletividade, como por exemplo, no caso de construção de casas populares, proteção do solo e preservação do curso de mananciais de água e de reservas florestais.

A este direito de desapropriar do Poder Público corresponde o dever de reparar o dano decorrente do ato estatal, de forma que os interesses públicos e do particular se harmonizem e que ambas as esferas jurídicas sejam respeitadas. A desapropriação deve ser acompanhada por uma indenização ao proprietário que perdeu o domínio sobre o bem. Em que pese ser uma faculdade da Administração, a desapropriação tem um caráter compulsório para o particular, que terá seu dano desagravado pela indenização que deve ser feita previamente e em dinheiro.

O procedimento de desapropriação é composto por duas fases distintas. A primeira delas consiste na **fase declaratória**, e caracteriza-se pela declaração expropriatória, na qual, por exemplo, o poder público declara de utilidade pública um determinado bem, assim como promove a constatação do seu estado. Esta fase visa conferir à Administração Pública o direito de verificar, analisar o bem. Aqui abre-se a possibilidade para que a Administração adquira o bem e, quando o fizer, o fará de maneira compulsória, ou seja, transferirá para sai a propriedade do bem. Isto pode ocorrer de forma extrajudicial – para os casos onde o expropriante e o expropriado chegam administrativamente a um acordo acerca do preço do bem; ou judicialmente,

situação esta, em que caberá ao juiz fixar o valor da indenização. A partir de então, tem-se **fase executória**, onde pode ocorrer desde logo a **imissão provisória na posse** por parte do expropriante, e onde se darão as discussões entre expropriante e expropriado, que versará unicamente sobre o valor da indenização, pois outras questões deverão ser feitas em ação autônoma.

A imissão provisória na posse pode ocorrer desde que a administração pública – expropriante - declare motivo de urgência e faça o depósito de quantia fixada nos termos da lei. Nesta fase, a posse do bem objeto da desapropriação é transferida para o expropriante, mediante ordem judicial, logo no início do processo, sem que tenha havido qualquer indenização, em que o pese o fato da Constituição Federal determinar a justa e prévia indenização.

O expropriado deve receber indenização justa, que corresponda ao real valor do bem, de forma que não tenha seu patrimônio diminuído. Este valor devem estar corrigido e incluir as taxas de juros moratórios e compensatórios, os honorários de advogado e demais despesas com o procedimento de desapropriação.

Assim, como se viu, no **modelo tradicional**, o que ocorre na prática é a imissão provisória na posse por parte do poder público, postergando-se a discussão judicial acerca do valor correto da indenização, fato que, por óbvio causam incomensuráveis prejuízos materiais e psíquicos aos expropriados, em flagrante descumprimento ao previsto na Constituição Federal.

CAPÍTULO IV

CASO. A DESAPROPRIAÇÃO PRETENDIDA PELA INFRAERO EM GUARULHOS

A inauguração do Aeroporto de Guarulhos se deu em na década de 1980 e, desde então, já sabia da necessidade de desapropriação das áreas do entorno do aeroporto que ali estava sendo instalado, quer por questões de segurança, quer por necessidade de ampliação. Contudo, naquela região do entorno do aeroporto inúmeras famílias e comerciantes ali se instalaram

4.1 As dificuldades da Desapropriação em Guarulhos

Na década de 2000, a Infraero deu início a providências relativas a desapropriação das áreas conhecida como Jardim Regina e Jardim Portugal, que se constituíam de áreas densamente povoadas, contando com população bastante heterogênea. Em 2009, a Infraero obteve avaliação individualizada de cada imóvel a ser desapropriado, mas somente em setembro do ano de 2011 efetivamente ajuizou as ações de desapropriação junto ao Fórum Federal da Subseção Judiciária de Guarulhos.

Desde o início, então, as decisões foram debatidas antecipadamente por todos os magistrados e optaram por fazerem decisões conjuntas, ou seja, em colegiado, a fim de evitar-se decisões conflitantes em situações idênticas, independentemente da Vara a que a ação de desapropriação houvesse sido distribuída.

A primeira decisão tomada pelos Juízes foi a de que seria melhor convidar todos os expropriados para audiências de mediação com a União e a Infraero, com vistas a acertar o valor justo da indenização, a ser paga previamente à imissão na posse. Mas, já de início problemas surgiam:

1- Problemas de legitimação: quem seria chamado à mediação, se as ações de desapropriação indicavam como réus apenas os espólios de antigos loteadores?

2- Problemas de efetividade: as avaliações feitas pela INFRAERO datavam de mais de três anos, o que, por óbvio, inviabilizaria a aceitação dos acordos pelos expropriados?

3- Problemas de logística: como realizar 348 audiências de mediação em curto tempo, com a escassez de recursos materiais e humanos, a serem incluídas numa pauta sempre abarrotada de audiências cíveis e criminais, sendo várias delas com réus presos?

4.2 A identificação dos Expropriados e Mediandos

A INFRAERO e a UNIÃO elegeram como integrantes do polo passivo os proprietários constantes nas matrículas dos imóveis, quer sejam os espólios dos proprietários dos loteamentos dos Jardins Regina e Novo Portugal. Surgia aí o primeiro problema de legitimação, pois a área expropriada consistia, em sua quase totalidade, nos dois loteamentos que datavam do final da década de 1960 e início da década de 1970, e, que nunca foram integral e regularmente implantados, embora tenham sido desde logo ocupados.

No decorrer dos anos, várias espécies de vendas ocorreram, incluindo contratos “de gaveta”, além das invasões, ocupações, sendo que a grande parte dos lotes originais foram fracionados e descaracterizados, dificultando, ainda o fato de que os loteamentos margeavam um riacho, o Córrego Baquirivu, área pública, local de sucessivas invasões e construções precárias.

Os juízes não se limitaram tanto às desatualizadas matrículas dos imóveis e à letra fria do Decreto 3.365/41 e foram além da propriedade formal constatada no Cartório de Registro de Imóveis, valorizando posse legítima dos efetivos ocupantes

das casas, vez que, eles é que precisavam receber a indenização para buscarem uma nova residência.

Decidiu-se por uma constatação, simultânea, realizada por oficiais de justiça, a fim de identificar concretamente as pessoas que efetivamente os ocupavam, e a que título os ocupavam, se como proprietários, inquilinos, possuidores, invasores, etc., e congelar a área pois novas invasões podiam acontecer. A INFRAERO decidiu pela indenização de todas as famílias que ocupavam aquele local, mas não poderia indenizar novas famílias que ali estariam somente com a finalidade de receberem indenização.

Os dados foram coletados e se determinou a inclusão das pessoas identificadas no polo passivo das ações, a fim de permitir que, além dos proprietários formais, todos os possuidores e invasores tivessem possibilidade de demonstrar, oportunamente, a legitimidade de sua posse e o conseqüente direito à indenização.

4.3 A avaliação judicial prévia dos imóveis

A INFRAERO havia feito uma avaliação dos imóveis no ano de 2009. Porém, os juízes se deparavam com desatualização e a unilateralidade das avaliações dos imóveis que havia sido produzida há três anos. Foi, então, indispensável a apuração do atual valor de mercado dos imóveis, antes das audiências de mediação a serem realizadas em 2012, a fim de assegurar aos expropriados a indenização justa, prevista na Constituição Federal, considerando-se, também, a urgência invocada pela INFRAERO para sua imissão na posse da área.

Foi então nomeada uma Comissão de Peritos, composta por cinco engenheiros da confiança dos Juízes Federais de Guarulhos, com experiência em avaliações de imóveis e em desapropriações, cujas atribuições foi: a realização de uma “planta genérica de valores”, para subsidiar as avaliações de cada imóvel, e a efetiva visita e avaliação de cada casa a ser desapropriada.

A área expropriada foi dividida em cinco “regiões”, designando-se um perito a cada uma, independentemente da Vara a que tivesse sido distribuído o respectivo processo, fixando-se seis meses para a conclusão das perícias e apresentação dos laudos para as audiências de mediação que seriam realizadas em outubro.

Nesta etapa utilizou-se da metodologia da teoria dos jogos, com prognóstico do comportamento dos expropriados de não aceitação do acordo baseado nas avaliações unilaterais e desatualizadas realizadas pela INFRAERO. A teoria dos jogos consiste em um dos ramos da matemática aplicada e da economia que estuda situações estratégicas em que participantes se engajam em um processo de análise de decisões baseando sua conduta na expectativa de comportamento da pessoa com quem se interage, e, onde o conflito pode ser entendido como a situação na qual duas pessoas têm que desenvolver estratégias para maximizar seus ganhos, de acordo com certas regras pré-estabelecidas.¹⁰

A determinação de realização de novas perícias em todos os imóveis visava a obtenção de um laudo, visto que os ocupantes dos imóveis – que compreensivelmente desejariam receber o maior valor possível de indenização – certamente iriam discordar do valor oferecido pela Infraero com base em sua avaliação unilateral, requerendo, na própria audiência de mediação, a realização da perícia judicial, a fim de obter uma avaliação imparcial e atualizada. Caso não fosse determinada a imediata da realização das perícias, poderia ter ocorrido atraso no curso do processo, adiando o inevitável e impedindo a conclusão conjunta de todas as ações ajuizadas, em uma única rodada de audiências de mediação.

4.4 A preparação da audiência pública

A fim de tranquilizar os expropriados optou-se por dar-lhes o máximo de informação possível a fim de que eles se preparassem adequadamente para as audiências de mediação e às mudanças que se abateriam sobre a vida de cada um deles com o inevitável abandono de suas casas e a procura de uma nova residência.

¹⁰ ENAM, Material Didático – Curso de Mediação. Ministério da Justiça. Brasília, 2013.

Duas providências básicas foram tomadas:

1- Os expropriados receberam um convite para as audiências de mediação acompanhado dos laudos periciais de seus imóveis;

2- Foi realizada uma audiência pública prévia, aberta a todos os expropriados, ocasião em que foram explicados os procedimentos das ações de desapropriação e respondidas as dúvidas dos moradores atingidos.

4.5 Ciência prévia dos laudos periciais

Aos expropriados e seus defensores foi dada ciência dos laudos periciais apenas no momento das audiências de mediação para que não fosse inviabilizada a realização de acordos na audiência de mediação, devido ao fato de que os expropriados precisariam de tempo para ler com cuidado os laudos e apontar eventuais imprecisões ou inconsistências, conferir o acerto dos laudos periciais dentro de suas próprias casas, onde poderiam cotejar as descrições e apontamentos dos peritos judiciais com a realidade de suas residências, formando já uma convicção prévia dos erros e acertos das avaliações, que os municiaria nas negociações a respeito do preço durante as audiências de mediação.

Essa foi a razão pela qual as audiências de mediação foram designadas para o mês de outubro do 2012, partindo-se do mês de fevereiro, respeitando o prazo máximo de seis meses para conclusão das perícias e ainda viabilizando as providências necessárias de intimação de mais de quinhentas famílias.

CAPÍTULO V

O NOVO MODELO. A DESAPROPRIAÇÃO EM GUARULHOS.

Conforme vimos em capítulo anterior, no processo de desapropriação tradicional, o poder público ajuíza a ação de desapropriação, individualiza a área a ser expropriada, oferece um preço por aquele imóvel e, normalmente, afirma ser urgente sua imissão na posse do bem. O expropriado tem a opção de concordar com o poder público e aceitar o preço oferecido, ou, não concordar com ele, ocasião em que o juiz determinará nova avaliação do bem. Iniciada a discussão unicamente sobre o preço daquela área expropriada, normalmente, o juiz decidirá pela imissão provisória na posse por parte do expropriante, sendo o expropriado obrigado a deixar o imóvel sem receber a justa e prévia indenização.

Neste novo modelo adotado pelo Poder Judiciário em Guarulhos pela ocasião da desapropriação do entorno do aeroporto de Guarulhos, mais precisamente, nos bairros Jardim Regina e Jardim Nova Portugal, aconteceu algo inédito, muito diferente dos moldes tradicionais, uma verdadeira revolução que trouxe aos moradores daquela localidade e aos demais segmentos da sociedade a pacificação social.

A Infraero e a União distribuíram 348 ações de desapropriação promovidas em face dos espólios dos proprietários dos loteamentos dos Jardins Regina e Novo Portugal do a desapropriação do entorno do aeroporto internacional de Guarulhos. Desejavam evitar uma tragédia social tal qual havia se passado no episódio conhecido como “Pinheirinho”¹¹ (A **desocupação do Pinheirinho** foi uma operação de reintegração de posse realizada na comunidade de Pinheirinho em janeiro de 2012. A comunidade do Pinheirinho, por sua vez, era uma ocupação irregular localizada no município de São José dos Campos. O número de habitantes era estimado entre 6 e 9 mil moradores (no começo de 2010, esse número era de 5 534), que ocupavam a área abandonada desde 2004. A operação de retirada das famílias, que contou com disparo de armas de fogo contra um morador e um espancamento alegadamente gratuito, foi acompanhada de protestos e denúncias

¹¹ Pesquisa no site disponível em: pt.wikipedia.org/wiki/Desocupação_do_Pinheirinho. Acesso em: 21/8/2014.

de violações aos direitos humanos). A INFRAERO e GRU também tinham preocupação com a imagem da empresa dentro da política de responsabilidade social. Afirmam estas entidades que procuraram pelo Gabinete de Conciliação do Tribunal da 3ª Região em São Paulo, a fim de que juntos pudessem alcançar a resolução destes conflitos modo a alcançar a pacificação social.

O Gabinete de Conciliação afirmou que, após tomar conhecimento do ajuizamento das ações, reuniu-se com os juízes federais da Seção de Guarulhos com a finalidade de contribuir para uma resolução pacífica. Também, que foi criada a Central de Conciliação de Guarulhos, o que facilitou o andamento do processo. As reuniões institucionais foram realizadas entre o Desembargador Federal Coordenador do Gabinete, os Juízes Federais e as entidades interessadas na composição do conflito com a finalidade de estabelecer diretrizes para a realização das sessões de mediação, e, podendo ser tratadas possíveis campanhas promovidas por essas entidades com vantagens especiais para os participantes. O convite poderia ser estendido a outras pessoas ou entes, como o foi neste caso, para CEF e o Município de Guarulhos.

O Juízo da Seção Judiciária de Guarulhos relatou que os juízes federais se reuniram e concordaram em aderir à mediação como forma de resolução do conflito decorrente da desapropriação do entorno do aeroporto de Guarulhos. A partir de então, seguiram-se várias reuniões entre eles para que pudessem juntos, de forma colegiada, elaborar um conteúdo único para cada decisão nos 348 processos. Assim foi feito, todos os processos foram decididos de forma única, num exercício de releitura do Decreto-lei 3.365/41, face a nova ordem constitucional e às etapas e técnicas da mediação, sempre levando em conta as peculiaridades das ações que tramitam na Justiça Federal, conforme discorreremos nos primeiros capítulos do presente estudo.

As instituições interessadas neste processo de desapropriação eram a Infraero, a União Federal, a Procuradoria Federal/AGU, o Município, a empresa GRU e a Defensoria Pública da União, esta última seria dada a tarefa de assessorar juridicamente aquelas pessoas que não ostentassem condições de contratar um advogado particular. Assim, eram necessárias reuniões com estas entidades para que as mesmas pudessem conhecer e aderir (ou não) a nova sistemática adotada

para aqueles processos. Também, porque como já discurremos anteriormente, a Justiça Federal mantém reuniões institucionais com estes públicos para que se eles possam obter autorização legal e transigir nas ações de resoluções de conflito de natureza autocompositiva, como a conciliação e a mediação.

A Advocacia Geral da União-AGU teve um papel importante e desde antes do ajuizamento da ação se mostrou inclinada a solucionar a desapropriação mediante a conciliação/mediação. Por este motivo, sua atuação foi sendo delineada nas reuniões institucionais e sua adesão não enfrentou qualquer resistência.

A empresa GRU que administra o aeroporto de Guarulhos foi chamada à reunião institucional e prontamente aderiu à mediação. Aquela empresa disponibilizou recursos financeiros e auxiliou o juízo com uma logística elogiável, tanto nas audiências de mediação em si, quanto na remoção das famílias e posterior ocupação pelo expropriante. Contratou empresas fornecedoras de lanches e de recreação infantil para que as famílias pudessem deixar suas crianças em ambiente especialmente preparado para elas, enquanto seus pais participavam das audiências. Também, contratou empresa para o acompanhamento das famílias quando da sua saída do imóvel, monitorando tanto as condições de sua mudança, quanto as das pessoas que ali ainda permaneceram.

A Infraero, conforme já dissemos anteriormente, procurou pelo Gabinete de Conciliação e participou do processo com uma atitude proativa, auxiliando tanto o juízo, quanto os expropriados e demais interessados. Enfrentou o problema do recolhimento das custas processuais, pois segundo ela neste caso havia interesse da União, fato que a isentava do pagamento. Mas após reuniões institucionais acabou concordar em efetuar o pagamento das custas a fim de evitar eventuais recursos e, por consequência, um longo processo. Também, decidiram sobre o prazo para desocupação e o prazo para pagamento das indenizações.

A Defensoria Pública também se mostrou cooperativa e assistiu às pessoas que dela necessitavam. Também, participou de reuniões institucionais que visavam a resolução de problemas processuais, os quais foram surgindo com o andamento das ações, antes e depois das audiências de mediação. Teve um papel importantíssimo na medida em que promoveu a defesa dos interesses de vários

expropriados em juízo, bem contribuiu para que fosse cumprido o princípio da dignidade da pessoa humana na sua plenitude.

O Município de Guarulhos também era parte interessada no processo na medida que para que se consolidasse a desapropriação havia a necessidade da quitação plena dos tributos municipais, especialmente, o Imposto Territorial e Urbano – IPTU. Inicialmente, este ente público foi reticente em aderir à prática da mediação, talvez pelo fato desta prática ser ainda incipiente na nossa cultura. O fato é que a questão da quitação dos impostos foi postergada. A resolução de mais este conflito acessório ao principal, a desapropriação, veio de reunião institucional.

A Caixa Econômica Federal e o Município de Guarulhos, este último agora também com um papel social, por aparecerem como interessados no processo na medida em que são chamados pelo juízo de maneira informal e convidados a oferecem opções às famílias de baixa renda que ali estavam estabelecidas e que não dispunham de recursos para se instalarem em outro local. Destas reuniões institucionais foram geradas opções de aquisição de um empreendimento da Caixa Econômica Federal e do Governo Federal, em condições de campanha com condições únicas e com vistas a realocação de famílias expropriadas. A participação destes entes teve importante papel social e foi eficiente.

Decididas as questões institucionais e o papel e limites de atuação de cada entidade interessada, passou o Juízo, através do gabinete de Conciliação a refletir sobre a melhor forma para seu primeiro contato com os expropriados, levando em conta não o modelo tradicional, mas as ferramentas e técnicas da mediação. E foi nesta esteira de pensamento que o Juiz Federal Coordenador da Central de Conciliação de Guarulhos, Dr. Paulo Marco Rodrigues de Almeida, decidiu realizar uma audiência pública para seu primeiro contato com os expropriados. Era uma atitude ousada do magistrado que contava com um público bastante heterogêneo e ansioso. A audiência aconteceu e sobre ela falaremos mais longamente no próximo capítulo dada sua importância.

Realizada a audiência e esclarecidas as dúvidas dos expropriados que já tinham consigo os novos laudos periciais, restava apenas dar início às sessões de mediação, o que aconteceram entre 15 e 26 de outubro de 2012.

As audiências foram um sucesso absoluto com 100% de acordos realizados e um elevado índice de satisfação, mesmo diante das adversidades advindas de uma desapropriação, tais como a mudança de residência após quarenta anos de domicílio, mudança de ponto comercial, etc.

O novo modelo garantiu aquelas pessoas o cumprimento do seu direito constitucional de receberem a justa e prévia indenização. Os expropriados receberam a indenização pouco tempo depois da audiência de mediação e a eles foi dada a faculdade de retirar do imóvel tudo o que desejassem. Também, foi-lhes dado prazo razoável para desocupação e feito acompanhamento do processo de desocupação e mudança.

CAPÍTULO VI

MEDIAÇÃO - DESAPROPRIAÇÃO DE GUARULHOS. FERRAMENTAS E ETAPAS

Neste capítulo demonstraremos a utilização da mediação, de suas técnicas e ferramentas, bem como de suas etapas.

Primeiramente, cumpre ressaltar que na Justiça Federal, dada a sua competência constitucional, a natureza jurídica dos entes que participam de suas audiências, na maioria das vezes, há a necessidade de realizações de reuniões institucionais previamente.

Assim, é que juízes organizam reuniões com a entidade e, neste encontro são decididos o modo e os limites de atuação de seus procuradores, sendo certo, que as vezes, são necessários mais de um encontro. Estas reuniões equivalem às reuniões privadas ou *caucus*, ou seja, reuniões que acontecem sem a presença da outra parte, garantidas a confidencialidade e a possibilidade de repasse de informações somente com a autorização da parte.

Durante as reuniões são utilizadas técnicas de paráfrase e de resumo, choque de realidade, tal qual em uma sessão privada de outra mediação.

Portanto, na Justiça Federal as sessões privadas ou *caucus* sempre acontecerão antes da realização da sessão conjunta entre os mediandos ou partes.

Também, é certo que qualquer litigante na Justiça Federal pode requerer audiência de conciliação/mediação, e, para tanto, basta que faça uma simples petição nos autos requerendo o encaminhamento do seu processo à central de conciliação de sua seção judiciária.

A experiência de Guarulhos cumpriu exatamente as etapas da mediação e utilizou as técnicas de mediação que foram enfrentadas no capítulo anterior. Havia naqueles 348 processos muitas pessoas envolvidas, sentimentos, emoções, relações pessoais e de trabalho que se perpetuavam durante toda uma vida. Não era possível a realização de uma audiência de conciliação, pois havia ali muito mais

do que uma breve discussão acerca de direitos patrimoniais. Também, não era dado ao mediador a possibilidade de opinar, de oferecer sugestões, tal qual ocorre na conciliação.

Em Guarulhos foram realizadas previamente sessões privadas ou *caucus* com a Infraero, AGU, a empresa GRU, a Defensoria Pública, a CEF e Município de Guarulhos, bem como com juízes, peritos e todos os que de alguma forma participaram daquele processo. Houve um “longo trabalho prévio quase invisível e silencioso”.¹²

Houve também a antecipação do discurso de abertura dada a natureza e o grande número de pessoas envolvidas e as peculiaridades daquele processo de mediação.

O discurso de abertura foi realizado através de uma audiência pública, em 1º de setembro de 2012, em um teatro de um Centro de Convivência nas imediações da área expropriada para evitar deslocamentos e garantir a máxima participação. Os expropriados receberam um convite para participar da audiência pública. Naquela ocasião, juízes e demais interessados transitaram livremente entre os expropriados sem qualquer tipo de identificação ou qualquer outro símbolo que pudesse de alguma forma constranger um expropriado. O local da audiência pública foi minuciosamente preparado de tal sorte que os expropriados pudessem se sentir acolhidos. Ao trabalho árduo daqueles que preparam o ambiente para o acolhimento e estabelecimento do *rapport* correspondeu o sucesso daquele primeiro encontro. Viu-se ali pessoas conversando livremente, expondo suas queixas, inconformismos, angústias, liberando suas emoções e esclarecendo dúvidas acerca de como e que tipo de processo estavam inseridas.

As questões ali levantadas pelos expropriados que, sentindo-se acolhidos, foram levadas aos demais interessados em sessões privadas e a partir de então, foi possível a geração de muitas opções.

¹² Artigo escrito pelo Dr. Juiz Federal Coordenador da Central de Conciliação de Guarulhos, Dr. Paulo Marco Rodrigues de Almeida.

O resultado da audiência pública permitiu que se conhecessem problemas específicos de cada um dos expropriados e se antecipassem as possíveis soluções, aumentando consideravelmente o leque de opções e a possibilidade de um acordo que satisfizesse a todos.

Posteriormente, vieram as audiências de mediação. Foram mais de setenta audiências de mediação. Foi preciso organizá-las e a decisão foi de fazê-las de forma concentrada em uma única semana, contando com a participação de mediadores de outras seções.

Participaram das audiências mediadores capacitados, que reunidos anteriormente conheceram as questões decididas pelos demais participantes, bem como foram preparados para assumir seus papéis.

O ambiente da mediação em Guarulhos foi preparado cuidadosamente. Havia uma sala com excelente iluminação, de paredes claras, com a disposição de água e café ao fundo, um pequeno lanche na parte externa, ausência de símbolos religiosos ou qualquer outro, mesas redondas com cadeiras para todos os participantes, Mediador, um servidor da Justiça Federal expropriados, um advogado da União, Defensoria Pública para os desassistidos ou advogado privado, Procurador do Município, Procuradores e Prepostos da Infraero, Peritos, familiares dos falecidos loteadores e seus Procuradores.

Às crianças que compareciam tinham a sua disposição, uma recreadora infantil, fato que trouxe um clima muito ameno e tranquilizou a elas e seus pais.

Em regra, pelo modelo tradicional as discussões deveriam se ater à questão do valor do imóvel expropriado, mas muitas outras matérias ali foram veiculadas e decididas pelos mediandos, tais como discussões acerca do Inventário de bens dos falecidos loteadores. As emoções, angústias e sentimentos também foram consideradas e muitos acordos somente foram possíveis quando a Infraero reconheceu e legitimou sentimentos da outra parte, quer seja sinalizando para o aumento da indenização que incluiria um bem cujo valor era unicamente sentimental, quer esclarecendo o conteúdo do laudo pericial, que com a concordância de ambos, foi ali mesmo sanada pelo Perito.

Muitas questões além da desapropriação em si foram ali resolvidas, como por exemplo, as justificações de posse por testemunhas trazidas pelo expropriado que ostentava somente a posse do imóvel. Também, invasores tiveram sua questão resolvida, sendo ouvidos e legitimados.

De outro lado, os expropriados também reconheciam limitações da Infraero e foram capazes finalizar um acordo construído por eles, alcançando a posição de protagonistas da própria história.

Utilizou-se, também, a teoria dos jogos, com prognóstico do comportamento dos expropriados de não aceitação do acordo baseado nas avaliações unilaterais e desatualizadas realizadas pela Infraero.

Terminadas as audiências de mediação com 100% de acordos restava agora a fase da desocupação. As famílias deveriam deixar o imóvel em 90 dias contados da audiência. O trabalho de mediação não se encerrava ali. Em verdade, muitos problemas surgiram depois das audiências e o trabalho da Central de Conciliação se deu até o segundo semestre de 2013.

Nesta nova fase, foi necessária a contratação de uma empresa de serviço social pela empresa que administra o aeroporto, a GRU *Airport*, que acompanhou as famílias no processo de desocupação do imóvel e também coordenou a derrubada dos imóveis que eram deixados pelos seus ocupantes, fato que, muitas vezes, deixava vulnerável uma família ou outra quer fosse pelo fator emocional, quer por fatores de segurança pública.

Não se pode deixar de mencionar o árduo trabalho de bastidores de funcionários do Fórum de Guarulhos e da Central de Conciliação, cujos trabalhos se prolongam até os dias hoje.

A mediação ocorrida por ocasião das obras de ampliação do aeroporto Internacional de Guarulhos não repetiu o episódio “Pinheirinho”. Houve ali o uso da comunicação através das ferramentas e técnicas da mediação. Não houve trator, polícia ou as conhecidas “balas de borracha”, velhos conhecidos da desapropriação tradicional. Houve ali uma desapropriação, que utilizando a Mediação como forma adequada de resolução de conflito, alcançou a paz social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mediação que aconteceu em Guarulhos foi uma negociação assistida por um terceiro neutro, o mediador, dentro de um processo, onde expropriante e expropriados foram ajudados a se comunicarem e a realizarem escolhas voluntárias e informadas, transitando por um caminho de diálogo construtivo que resultou em um acordo, mantidas as relações e a paz social.

A atuação do Poder Judiciário que buscou atualizar os termos do Decreto-lei 3.365/41, compatibilizando-o com a nova ordem constitucional vigente proporcionou o alcance do fim último da jurisdição: a realização da justiça.

Houve na desapropriação de Guarulhos a condução uniforme dos processos através de decisões tomadas de forma colegiada pelos Juízes Federais do Fórum de Guarulhos, o que evitou decisões contraditórias e garantiu objetividade e segurança jurídica a todos os envolvidos.

A constatação dos efetivos moradores da área expropriada evitou dúvidas quanto à inclusão das pessoas que, oportunamente, poderiam pleitear seu direito à indenização.

A realização de perícia prévia dos imóveis por perito da confiança do juízo atualizou seus valores, evitou avaliações contraditórias e parciais e aumentou a possibilidade de acordos.

A realização de audiência pública prévia informou os expropriados acerca dos passos da desapropriação, promovendo além dos esclarecimentos de dúvidas, a escuta ativa e o estabelecimento do *rapport*. Naquele momento, foram fixadas a matéria e as regras para sua discussão. Abordou-se a neutralidade do mediador e promoveu-se a legitimação dos expropriados, que sentiram prestigiados, respeitados e protegidos pelo poder público. Produziu-se um discurso de abertura prévio a audiência de mediação propriamente dita, que permitiu a liberação de emoções e o esclarecimento de questões comuns e pontuais dos expropriados, dando àquelas pessoas a possibilidade de chegar às audiências de mediação mais esclarecidos e equilibrados, e com maior poder de tomada de decisão.

Foram reunidos todos os processos em uma pauta concentrada de audiências, o que permitiu a concentração dos esforços dos envolvidos e otimização dos trabalhos. Para a realização das audiências foram treinados mediadores através de reuniões nas quais foram estudadas as técnicas e ferramentas de mediação. O espaço físico das dependências do fórum foi igualmente preparado de modo a proporcionar a adequada recepção e o acolhimento de todos os envolvidos naquele processo. Procurou-se estabelecer parcerias para solução de problemas tais como a ausência de perspectiva do expropriado em conseguir nova residência devido ao baixo valor da indenização.

O processo de desocupação contou com acompanhamento de empresa especializada contratada pela GRU *Airport*, de forma que os expropriados sentiram-se amparados e protegidos. Esta providência inédita, que se dá após concluída a mediação judicial, procurou evitar o sentimento de abandono e a ocorrência de novas invasões.

Em suma, o novo modelo nos apresentou um procedimento que conduziu de maneira uniforme os processos, constatando efetivamente quem habitava o imóvel expropriado, sobre o qual foi realizada uma perícia e audiência públicas, prévias à audiência de mediação. Foram realizadas reuniões institucionais prévias com o Poder Público e as audiências de mediação foram concentradas com vistas a celeridade. Após as audiências de mediação, os expropriados passaram a ser acompanhados e auxiliados no processo de mudança e desocupação.

Temos certeza que a mediação foi a mais adequada e, especialmente, a mais humana maneira de resolver os conflitos apresentados pela desapropriação do entorno do aeroporto de Guarulhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A Mediação como mecanismo de gestão de conflitos na governança das empresas familiares. Tesis da Maestria Latinoamericana europea em Mediación, Negociación, IUKB, Buenos Aires, 2014.

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. *Direito Descomplicado*. 19ª ed. Rev. e atual – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

Artigo escrito pelo Dr. Juiz Federal Coordenador da Central de Conciliação de Guarulhos, Dr. Paulo Marco Rodrigues de Almeida.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRANDONI, Florencia. *Hacia una mediación de calidad*. 1ª ed. Buenos Aires: Paidós, 2011.

COBB, Sara. Material Didático fornecido no Curso ministrado por Sara Cobb y Carlos Sluzki, em Argentina, “El modelo Circular Narrativo y Los Sistemas Familiares” com Francisco Diez y Margarita Solari (Argentina), 11, 12, 13 de agosto de 2011, Abasto Hotel, Buenos Aires, Argentina.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. *Direito Administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Atlas. 2011.

ENAM, Material Didático – *Curso de Mediação*. Ministério da Justiça. Brasília, 2013.

FGV. Material Didático da FVG – *Curso de Conciliação, Mediação e Arbitragem*. São Paulo, 2012.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao SIM. Projeto de Negociação da Harward Law School*. Tradução Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. 2ª ed. Rio de Janeiro: Imago, 2005.

GARCEZ, Jose Maria Rossani. *Negociação. ADRS. Mediação, Conciliação e Arbitragem*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2004.

GRINOVER, Ada Pellegrini, WATANABE, Kazuo. (Coordenadores). CATÃO, Ana Lucia; CRONEMBERGER, Lucia Fialho; CAPPANARI, Silvana. (Organizadoras). *Mediação no Judiciário: desafios e reflexões sobre uma experiência*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

HIGTON DE NOLASCO, Elena I; Álvarez, Gladys S. *Mediación para resolver conflictos*. 2ª ed., 3ª reimp. – Buenos Aires: Editora Ad-Hoc, 2008.

ISOLDI, Ana Luiza Godoy. *A Mediação como mecanismo de gestão de conflitos na governança das empresas familiares*. Tesis da Maestria Latinoamericana europea em Mediación, Negociación, IUKB, Buenos Aires, 2014.

MEDIARAS; DEFAMILIA. Material Didático do IV Curso Latino-Americano de Capacitação em Mediação. Instituto Defamilia/ Mediaras.com.Ar. *Mediaciones Privadas*, Buenos Aires/São Paulo, 2013.

PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coordenadores). *Conciliação e Mediação: Estrutura da Política Judiciária Nacional* – Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PIMPÃO, Rosemarie Diedrichs; GUNTHER, Luiz Eduardo. *Conciliação – O Paradigma da Conciliação como forma de solucionar conflitos*. Paraná: Instituto Memória, ____.

SUARES, Marinés. *Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas*. Buenos Aires: Paidós, 2005.

TOLEDO, Armando Sérgio Prado de; TOSTA, Jorge; ALVES, José Carlos Ferreira. (Coordenadores). *Estudos Avançados de Mediação e Arbitragem*. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

WIKIPEDIA. Disponível em: pt.wikipedia.org/wiki/Desocupação_do_Pinheirinho. Acesso em: 21/8/2014.