



**Ministério da Justiça  
Secretaria de Reforma do Judiciário  
Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça**

**CASOS EMBLEMÁTICOS E EXPERIÊNCIAS DE MEDIAÇÃO**  
**Análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais**

**Pesquisa elaborada em parceria estabelecida em acordo de cooperação internacional por meio de carta de acordo firmado entre a Secretaria de Reforma do Judiciário, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a organização Terra de Direitos (Projeto BRA/05/036).**

**Brasília  
2013**

## Casos Emblemáticos e Experiências de Mediação Análise para uma Cultura Institucional de Soluções Alternativas de Conflitos Fundiários Rurais

### Instituição Proponente:

#### Terra de Direitos - Organização de Direitos Humanos

Endereço: Rua Des. Ermelino de Leão, 15, sl 72, centro, Curitiba, Paraná. CEP 80410-230.

CNPJ: 05.145.844-0001.44

Telefone: (41) 3232-4660 // (61) 3327-2448

E-mail: terradedireitos@terradedireitos.org.br

Responsável: Darci Frigo

Telefone: (41) 3232-4660, (41) 9987-4660

### Coordenadores da Pesquisa:

Prof. Dr. CARLOS FREDERICO MARÉS

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

Prof. Dr. SÉRGIO SAUER

Universidade de Brasília (UnB) - Faculdade da UnB de Planaltina

### Cocoordenadores da Pesquisa:

Ms. ANTONIO ESCRIVÃO FILHO - Terra de Direitos - Doutorando Unb

DARCI FRIGO - Terra de Direitos

FERNANDO GALLARDO VIEIRA PRIOSTE - Terra de Direitos

### Equipe de Pesquisa - Terra de Direitos

ANA CAROLINA BROLO - Curitiba/PR

ANDRÉ BARRETO - Recife/PE e Santarém/PA

ÉRICA GOMES - Santarém/PA

Ms. JÚLIA ÁVILA FRANZONI - Curitiba/PR

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> KATYA ISAGUIRRE - Curitiba/PR - UFPR

NAIARA BITTENCOURT - Curitiba/PR - Graduanda UFPR

PAULA COZERO - Curitiba/PR - Mestranda UFPR

RAMON SANTOS - Santarém/PA

Prof. Ms. ROBERTO EFREM FILHO - Recife/PE - UFPA

RÓBSON GIL - Curitiba/PR - Graduando UFPR

TCHENNA MAZO FERNANDES - Curitiba/PR

THIAGO HOSHINO - Curitiba/PR - Mestrando UFPR

### Revisão

ALEXANDRE L. CARDOSO

### Diagramação e Editoração

SK EDITORA LTDA. - Curitiba/PR



TERRA DE DIREITOS  
ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

342.1251  
C341

Casos emblemáticos e experiências de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais / coordenadores: Sérgio Sauer, Carlos Frederico Marés. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

155 p. – (Diálogos sobre a Justiça)

ISBN : 978-85-85820-48-0

Pesquisa elaborada em parceria entre a Secretaria de Reforma do Judiciário, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Organização Terra de Direitos.

1. Posse de terra, solução de conflito, Brasil. 2. Conflito social, Brasil. 3. Direitos humanos. I. Sauer, Sérgio (coord.). II. Marés, Carlos Frederico (coord.). III. Brasil. Ministério da Justiça. III. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. IV. Organização Terra de Direitos.

CDD

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Ministério da Justiça



**GOVERNO FEDERAL**  
**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**  
**SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO**

# **Casos Emblemáticos e Experiências de Mediação**

## **Análise para uma Cultura Institucional de Soluções Alternativas de Conflitos Fundiários Rurais**

Pesquisa realizada junto ao Ministério da Justiça/Secretaria da Reforma do Judiciário/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Convocação 01/12/SRJ/ Projeto BRA/05/036

**Área temática:** Pesquisa Sobre Soluções Alternativas para Conflitos Fundiários Agrários e Tradicionais.

**Instituição Proponente:** Terra de Direitos - Organização de Direitos Humanos.

**Coordenadores:** Prof. Sérgio Sauer e Professor Carlos Frederico Marés.

Brasília/DF  
2013





# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>CONTEXTO DA PESQUISA: O CENÁRIO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS RURAIS NOS ESTADOS DO PERNAMBUCO, PARANÁ E PARÁ</b>	<b>11</b>
<b>CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS</b>	<b>15</b>
Sobre os Estudos de Casos Emblemáticos	15
Sobre a Análise das Experiências Público-Institucionais de Mediação	17
<b>SEÇÃO I</b>	
<b>ESTUDOS DE CASOS EMBLEMÁTICOS DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS AGRÁRIOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS</b>	<b>19</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>19</b>
<b>Caso nº 1</b>	
<b>Conflito Fundiário Camponês: Caso do Engenho Contra-Açude/Buscaú - Estado do Pernambuco</b>	<b>19</b>
<b>Caso nº 2</b>	
<b>Conflito Fundiário Camponês: Caso da Fazenda Santa Filomena - Acampamento Elias de Meura - Estado do Paraná</b>	<b>35</b>
<b>Caso nº 3</b>	
<b>Conflito Fundiário Quilombola: Caso da Comunidade Quilombola Manoel Siriaco - Estado do Paraná</b>	<b>52</b>
<b>Caso nº 4</b>	
<b>Conflito Fundiário Indígena - Caso da Terra Indígena Maró - Gleba Nova Olinda I, Santarém - Estado do Pará</b>	<b>58</b>
<b>ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ESTUDOS DE CASOS EMBLEMÁTICOS</b>	<b>76</b>
a. Os elementos constitutivos do conflito	76
b. O cenário e a implicação panorâmica da judicialização do conflito	79
c. Análise de resultados: os elementos constitutivos dos conflitos fundiários em sede do cenário da sua judicialização	80
i) Sobre os quadros de agentes e instituições envolvidas nos conflitos	82
ii) Sobre os quadros de judicialização dos conflitos	83





## SEÇÃO II

### **ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS PÚBLICO-INSTITUCIONAIS DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS RURAIS** 89

#### **INTRODUÇÃO** 89

#### **Experiências Público-Institucionais analisadas** 89

1. Ouvidoria Agrária Nacional – Ministério do Desenvolvimento Agrário 89
2. Assessoria Especial de Assuntos Fundiários – Estado do Paraná 95
3. Vara Agrária de Marabá – Poder Judiciário do Estado do Pará 101
4. Promotoria de Justiça da Cidadania de Promoção e  
Defesa da Função Social da Propriedade Rural – Ministério Público  
do Estado de Pernambuco 106

#### **Considerações Gerais acerca dos Estudos de Casos e Experiências de Mediação: Análise para uma Cultura Institucional de Mediação e Soluções Alternativas de Conflitos** 113

## SEÇÃO III

### **MANUAL PARA UMA CULTURA INSTITUCIONAL DE MEDIAÇÃO E SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS RURAIS** 115

#### **INTRODUÇÃO** 115

##### **Parte I**

#### **IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DO CONFLITO FUNDIÁRIO RURAL** 117

- 1º) Noção, Conceito e Características dos Conflitos Fundiários Rurais 117
- 2º) Elementos Constitutivos dos Conflitos 118
- 3º) Diferentes Categorias de Sujeitos Coletivos de Direitos e Respectiveiros  
Direitos e Políticas Públicas Implicadas 119
- 4º) Classes Processuais e Litigantes Frequentes: Visão Panorâmica da  
Judicialização do Conflito 121

##### **Parte II**

#### **A MEDIAÇÃO PARA SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DO CONFLITO FUNDÁRIO RURAL** 123

Para uma Cultura Institucional de Mediação e Soluções  
Alternativas dos Conflitos 123

Considerações Finais 125





<b>Parte III</b>	
<b>ARCABOUÇO NORMATIVO: REFERENCIAL PARA UMA HERMENÊUTICA DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS RURAIS</b>	<b>126</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>126</b>
<b>Âmbito Nacional</b>	<b>126</b>
<b>Âmbito Internacional</b>	<b>138</b>
<b>DOCUMENTOS CONSULTADOS</b>	<b>144</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>151</b>
<b>ANEXO</b>	<b>154</b>
<b>Roteiro de Entrevista</b>	
<b>Análise de Experiências Público-Institucionais de Mediação de Conflitos Fundiários Rurais</b>	<b>154</b>



# APRESENTAÇÃO

O cenário dos conflitos fundiários rurais se apresenta de modo latente no cotidiano dos movimentos sociais e organizações de direitos humanos que atuam desde a perspectiva da assessoria jurídica e advocacia popular. De fato, a luta pela terra e território no Brasil tem aliado a combinação do enfrentamento a velhas e novas estratégias de violação de direitos de camponeses e camponesas, povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades que vivem no campo.

O estudo deste cenário – visando a construção de uma compreensão analítica capaz de projetar sugestões, medidas e procedimentos aptos ao enfrentamento das causas dos conflitos fundiários rurais, de modo a produzir soluções adequadas nas suas consequências econômicas, sociais, étnicas e culturais – permite à Terra de Direitos apresentar o resultado final desta pesquisa, intitulada “Casos Emblemáticos e Experiências de Mediação: Análise para uma Cultura Institucional de Soluções Alternativas de Conflitos Fundiários Rurais”.

Observando, hoje, que tais conflitos encontram-se inseridos em um cenário mais amplo de expansão do protagonismo judicial, a pesquisa focou o olhar sobre a sua tradução enquanto tendência à judicialização dos conflitos fundiários rurais, de modo a investigá-los desde o referencial da sociologia do acesso à justiça, a fim de descobrir e apresentar elementos constitutivos, quer dos conflitos fundiários, quer da sua tradução judicializada, para, a partir disto, projetar elementos para a contribuição com uma cultura institucional voltada à mediação e solução alternativa dos conflitos fundiários rurais no Brasil.

É nestes termos que a Terra de Direitos propõe um debate junto à sociedade e às instituições do sistema de justiça, com vistas a construir um caminho dialógico para a democratização da justiça.

Saudamos, por fim, o apoio da Secretaria da Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, nesta importante iniciativa orientada para o aprimoramento do acesso à justiça no Brasil.

Uma boa leitura a todas e todos.

Prof. **Carlos Frederico Marés**  
e Prof. **Sérgio Sauer**  
Coordenadores da Pesquisa  
**Equipe da Terra de Direitos**

## CONTEXTO DA PESQUISA: O CENÁRIO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS RURAIS NOS ESTADOS DO PERNAMBUCO, PARANÁ E PARÁ

A busca pela erradicação da pobreza extrema deve estar atrelada a políticas de acesso à terra e desconcentração fundiária. Coube historicamente aos movimentos sociais camponeses, aos povos indígenas e às comunidades tradicionais o papel de lutar pelo acesso à terra. Apesar dos avanços conquistados no processo histórico, no entanto, ainda não foi possível estruturar o Estado para que realmente enfrente o problema agrário em sua complexidade, sobretudo tratando-se dos novos conflitos referentes às comunidades e povos tradicionais.

Como ressalta Carlos Frederico Marés, “a ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, mesmo contra o texto da lei ainda impera no seio do Estado, ou no seio da elite dominante que dita a interpretação que lhe favorece” (MARÉS, 2003, p. 13).

Num contexto de concentração fundiária, de avanço do modelo do agronegócio, de mobilizações populares de luta por direitos socioterritoriais, ausência de eficazes políticas públicas estruturantes de acesso à terra, a ocorrência de conflitos socioterritoriais se reitera no tempo e no espaço, sendo previsível a ocorrência de novas situações. Em relação à Amazônia, por exemplo, afirma Mesquita (2011, p. 45):

Embora esse processo de expropriação não seja recente, a expansão do agronegócio e os investimentos especulativos a aprofundam e a generalizam, abarcando inclusive comunidades tradicionais, como ribeirinhos, indígenas, extrativistas, resultando em constante desterritorialização em uma região rica em recursos territoriais.

Cientes, portanto, que conflitos socioterritoriais fazem parte do contexto brasileiro, torna-se indispensável desenvolver mecanismos eficazes para a devida mediação e solução pacífica destes conflitos.

O Brasil, hoje, é a 6ª maior economia do globo e o 84º país no ranking de desenvolvimento humano. Não por acaso, também possui um alto índice de concentração de terras: “Um por cento dos proprietários rurais controla 45% de todas as terras cultiváveis da nação, ao passo que 37% dos proprietários rurais possuem apenas 1% da mesma área” (CARTER, 2010).

Segundo o Censo Agropecuário de 2006, do IBGE, a concentração fundiária brasileira, corresponde um índice Gini de 0,872, ocupando a segunda posição mundial na concentração de terras, perdendo apenas para o Paraguai<sup>1</sup>, com índice de Gini de 0,94<sup>2</sup>. Ressalte-se que o índice de

<sup>1</sup> Destaque para o fato de que a concentração de terras no Paraguai advém da grande participação brasileira no agronegócio do país.

<sup>2</sup> Dados do Banco Mundial, 2007.

concentração fundiária de 2006 demonstrou uma tendência crescente ante aos apurados nos censos de 1985 (0,857) e 1995 (0,856), confirmando, assim, uma tendência ainda atual de concentração fundiária no Brasil, o que notadamente contribui para o incremento dos conflitos fundiários rurais no país.

Historicamente, as políticas fundiárias do Estado brasileiro não satisfizeram as demandas por democratização do acesso à terra, em que pese tenham sido obtidos importantes avanços na criação de novos projetos de assentamentos de reforma agrária, criação de unidades de conservação, demarcação de terras indígenas e titulação de territórios quilombolas.

De fato, foi somente a partir das lutas dos movimentos sociais que ocorreu a criação de assentamentos de reforma agrária e unidades de conservação de uso sustentável, demarcação de terras indígenas e titulação de territórios quilombolas. Através, portanto, da práxis social emancipatória, que se constitui em “expressões ou lutas sociais e políticas por um lugar e pelo direito de ser e existir” (SAUER, 2010). Não fosse a atuação destes novos sujeitos de direitos, a concentração fundiária teria aumentado em índices ainda mais alarmantes, com aumento da pobreza, desigualdade social e, conseqüentemente, dos conflitos fundiários. Como afirma Sauer (2010, p. 37):

Mobilizações, lutas e conquistas de sem terras, quilombolas, indígenas, ribeirinhos, quebradeiras, faxinalenses, extrativistas, agricultores familiares, camponeses e populações tradicionais são parte de um “processo social de ‘reinvenção” do campo no Brasil, sendo que a luta

pela terra materializa esta *recriação*, agregando novos elementos e perspectivas à vida no meio rural, criando uma nova ruralidade.

No plano internacional, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) editou, no ano de 2011, diretrizes voluntárias com o objetivo de assegurar a governança da terra, entendendo que a democratização do acesso a terra é fundamental para superar desigualdades sociais. Nesse sentido, apontou a FAO:

El alivio del hambre y la pobreza y el uso sostenible del ambiente dependen en gran medida de la forma en que las personas, las comunidades y otros grupos consiguen acceder a la tierra, la pesca y los bosques. Los medios de vida de muchos individuos, en especial la población rural pobre, están determinados por el acceso seguro y equitativo y el control de unos recursos que son fuente de alimentos y refugio; constituyen el fundamento de las prácticas sociales, culturales y religiosas, y representan un elemento primordial del crecimiento económico. (FAO, 2011).

Da mesma forma, em 2010, o Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação, Oliver de Shutter, também reconheceu explicitamente a necessidade de democratizar o acesso à terra como medida indispensável para buscar reduzir desigualdades sociais. Nesse sentido, apontou que:

Acesso à terra e à segurança da posse são essenciais para garantir o gozo do direito à alimentação, mas também outros direitos humanos, incluindo o direito ao trabalho (para agricultores sem terra) e o direito à

moradia. Este fato levou o ex-Relator Especial do Direito à Moradia adequada a concluir que o Conselho de Direitos humanos da ONU deveria “garantir o reconhecimento do direito a terra como um direito humano na legislação internacional sobre direitos humanos”. O presente relatório também confirma tal conclusão, tendo o direito à alimentação como ponto de partida. Este relatório descreve uma crescente pressão sobre a terra. Assim, discute sobre o direito dos agricultores garantirem a posse da terra e o acesso a recursos naturais. Também argumenta em favor de uma distribuição mais equitativa da terra. (FAO, 2011).

As considerações acima transcritas reforçam o que, no plano nacional, a sociedade brasileira tem afirmado há anos: a concentração fundiária contribui para o aumento da desigualdade social e eclosão de conflitos socioterritoriais.

Nestes termos, é necessário destacar que a pressão internacional por terras – seja devido à demanda crescente por alimentos, seja pelas preocupações em torno das mudanças climáticas e seus impactos sobre a produção agrícola – acirra as disputas territoriais, impactando grupos sociais vulnerabilizados e potencializando a eclosão de conflitos socioterritoriais.

Sabendo que a superação das causas estruturais que geram conflitos fundiários rurais é medida que não se alcançará no curto prazo, avançar na busca por instrumentos eficazes de mediação é medida indispensável para evitar violações de direitos humanos.

Ocorre, entretanto, que, apesar dos

esforços na busca pela superação das situações de conflito, ainda há necessidade de aprimorar os instrumentos e meios utilizados. Prova disso é a intensa discussão social feita quando da elaboração do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos, onde se podem observar diversas propostas de busca de aperfeiçoamento dos instrumentos e medidas que devem ser adotadas na mediação de conflitos fundiários. Observando este contexto, buscou-se, através da presente pesquisa, aprofundar as reflexões sobre o tema com vistas a apresentar uma proposta de incremento dos instrumentos e meios de mediação de conflitos fundiários rurais no Brasil.

Destaca-se que a Terra de Direitos constitui-se em uma organização de direitos humanos que, há dez anos, se dedica a estudar e atuar na mediação de conflitos socioterritoriais através da advocacia popular junto aos sujeitos coletivos de direitos. Neste sentido, na presente pesquisa, apresenta-se o estudo de quatro casos emblemáticos de conflitos fundiários distribuídos em três regiões de grande conflituosidade agrária do país (Regiões Norte, Nordeste e Sul), constituindo um objeto representativo da diversidade de casos em âmbito nacional.

O Estado de Pernambuco é conhecido pelos altos índices de conflitos fundiários rurais. Conforme veiculado no último Caderno de Conflitos no Campo, da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Estado de Pernambuco foi palco, em 2011, de 27 conflitos por terra (despejos, ameaças de despejo forçado, pistolagem e desocupações em cumprimento de ordem judicial) em face da realização de 31 novas ocupações de imóveis rurais. Atualmente, são cerca de vinte mil famílias acampadas em aproximadamente 163

acampamentos de trabalhadores rurais sem terra.

Importante destacar, também, como elementos novos, no último ciclo histórico, a presença de Grandes Projetos no estado - como a construção da Transnordestina, Porto de Suape, construção de Barragens Hidroelétricas, novos polos industriais e imobiliários, todos esses marcados por grandes impactos socioambientais - e a retomada e modernização econômica do agronegócio, com destaque no sertão do São Francisco para o setor hortifrutigranjeiro. Assim, tem-se um avanço de grandes grupos econômicos agrícolas, industriais e empreendedores, principalmente de capital estrangeiro, sobre as terras camponesas e territórios tradicionais, o que vem retomando a tradição de conflitos agrários do estado.

O Estado do Paraná, por seu turno, ao passo em que ostenta o quinto maior PIB do Brasil, sendo considerado um dos maiores produtores nacionais de *commodities* agrícolas, também consiste no estado que apresenta grande quantidade de povos tradicionais<sup>3</sup>, contando, ainda, com 312 assentamentos de reforma agrária e com 72 áreas atualmente ocupadas por movimentos camponeses de luta pela terra. Esse cenário de projetos agrários antagônicos tem gerado, ao longo dos anos, muitos conflitos fundiários no estado.

Conforme dados da Comissão Pastoral da Terra de 1985 até 2006, o Estado do Paraná apresentou alto nível de conflituosidade no campo com o assassi-

nato de 16 trabalhadores rurais, 31 tentativas de homicídio, 516 prisões arbitrárias e 140 despejos forçados<sup>4</sup>. Foi no Paraná, que milícias privadas organizadas por entidades como a União Democrática Ruralista geraram grande violência no meio rural. Essa situação de violência, conjugada com a impunidade e a falta de políticas públicas eficazes de acesso à terra, fez com que o Estado Brasileiro fosse condenado por duas vezes<sup>5</sup> pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, dada a incapacidade de solucionar os conflitos fundiários. Outros casos envolvendo conflitos socioterritoriais ainda tramitam na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, como o caso “Tavares vs Brasil”, e podem render novas condenações ao estado.

Já o oeste do Pará desponta como uma região de fronteira na expansão de frentes de desenvolvimento em direção à Amazônia. As recentes iniciativas de integração dessa região ao “desenvolvimento nacional” ou à chamada “globalização”, mediante vultosas obras de infraestrutura, ao tomarem corpo no espaço geográfico, geram conflitos fundiários, na medida em que estes territórios já são historicamente ocupados por povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares.

Na região, existem, portanto, intensos conflitos socioterritoriais com comunidades de ribeirinhos, indígenas, extrativistas e outras comunidades tradicionais. Os conflitos que envolvem a Resex de Prainha, no Município de

<sup>3</sup> Povos indígenas Xetá, Guaranis e Kaingangs, cerca de 227 comunidades tradicionais faxinalenses, 36 comunidades quilombolas reconhecidas pela fundação cultural palmares entre outras comunidades como benzedores e benzedoras, pescadores artesanais, caiçaras, cipozeiras, religiosos de matriz africana e ilhéus que se identificam como povos tradicionais.

<sup>4</sup> Dados obtidos nos cadernos *Conflitos no Campo*, da CPT, 2010.

<sup>5</sup> Condenações nos casos “*Escher e outros vs Brasil*” e “*Garibaldi vs Brasil*”, levados à CIDH pela Terra de Direitos e outras organizações de direitos humanos.

Itaituba, a demarcação da Terra Indígena Maró, no curso do rio Maró, no Município de Santarém, são paradigmáticos, a ponto de lideranças indígenas da região

estarem inseridas no Programa Nacional de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

## CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

### Sobre os Estudos de Casos Emblemáticos

Os estudos de casos emblemáticos de conflitos fundiários rurais foram inseridos no âmbito da pesquisa a partir de uma dupla perspectiva metodológica: em primeiro lugar, uma dimensão de apresentação descritiva dos conflitos fundiários como dado empírico, com vistas à revelação dos elementos concretos que compõem um quadro característico, ciente de seus limites e da sua utilidade desde uma perspectiva comparada, aliado, em segundo lugar, a uma dimensão analítica de orientação para a construção de propostas voltadas à solução pacífica dos conflitos fundiários desde uma perspectiva voltada para a efetivação dos direitos humanos.

Tendo em vista, portanto, a construção de uma análise que projeta elementos para a solução dos conflitos fundiários rurais, os estudos de casos aqui apresentados foram construídos a partir de uma orientação metodológica voltada para a captura empírica e projeção analítica da presença e dos papéis políticos e sociais exercidos pelos atores sociais e instituições públicas envolvidas nos conflitos

fundiários, conforme o que Haguette (2001) identifica por método das *homologias estruturais*, realizando a comparação entre componentes estruturais dos casos analisados, no intuito de estabelecer parentescos entre eles.

Desse modo, os diferentes estudos seguem um padrão metodológico que busca identificar e apresentar qual a rede social e institucional que participa do processo social, jurídico e político de constituição dos conflitos fundiários, analisando esta complexidade social e institucional desde uma perspectiva comparada entre os casos, com vistas a identificar elementos replicados entre eles, e, assim, projetar um quadro social e institucional dos conflitos, que possa servir à compreensão da sua complexidade econômica, social, cultural, política e institucional, e, assim, potencializar e capacitar os agentes públicos no processo de solução pacífica destes conflitos.

A fim de ilustrar a teia formada por uma característica complexidade social

e institucional que envolve os conflitos fundiários, será apresentado em cada estudo de caso um Quadro de Agentes e Instituições Envolvidas no Conflito.

Identificados os atores sociais e instituições públicas envolvidas nos conflitos fundiários rurais, cumpre conhecer descritivamente e analisar como se dá a sua participação, buscando conhecer os seus padrões de atuação, instrumental e ferramentas políticas e jurídicas usualmente manejadas e, de um modo especial, avaliar se a sua atuação contribuiu para a solução pacífica ou não dos conflitos analisados.

A partir daí, incorpora-se à análise a observação de que os conflitos fundiários rurais estão inseridos no âmbito do fenômeno da expansão do protagonismo judicial, traduzidos por uma complexa e reiterada judicialização, verificada e sistematizada em quadros específicos, de forma a projetar elementos para a análise de uma cultura institucional disposta e apta à mediação e solução alternativa dos conflitos fundiários rurais.

De um modo geral, portanto, os estudos de caso apresentam informações de caráter descritivo e objetivo acerca dos conflitos fundiários analisados, partindo de uma descrição dos achados atra-

vés do *corpus* empírico pesquisado, a partir de fontes primárias coletadas em campo, como documentos de instituições públicas, entidades civis e movimentos sociais, bem como informações dos processos administrativos e judiciais, como despachos, decisões, atas de audiências e demais elementos que compõem o seu acervo documental.

Dessa forma, os estudos de casos seguem um padrão de apresentação e análise orientado pelo seguinte roteiro lógico inspirado no referencial analítico da sociologia do acesso à justiça (CAPPELLETTI, 1988; SOUSA JR., 2008; SANTOS, 2011; GARAVITO & FRANCO, 2010):

1. Histórico do conflito;
2. Natureza dos direitos reivindicados;
3. Agentes sociais;
4. Instituições públicas envolvidas;
5. Agentes privados;
6. Quadro de agentes e instituições envolvidas no conflito;
7. Quadro da judicialização do conflito;
8. Panorama atual do conflito.

Nos termos do **Quadro 1**, foram estudados quatro casos chamados de emblemáticos, selecionados pelos critérios

**Quadro 1 - Casos Estudados**

NATUREZA DO CONFLITO	CASOS POR ESTADO		
	PERNAMBUCO	PARANÁ	PARÁ
Camponês	Engenho Contra-Açude/ Buscaú	Fazenda Santa Filomena Acampamento “Elias de Meura”	-
Comunidades Quilombolas e Povos Indígenas	-	Comunidade Quilombola “Manoel Ciriaco”	Terra Indígena Maró

inspirados no modelo descrito por Pires (2008, p. 183): a) pertinência teórica com o objeto da pesquisa; b) características e qualidade intrínseca do caso; c) tipicidade ou emblematicidade; d) a possibilidade de aprender com o caso escolhido; seu interesse social; e) sua acessibilidade à investi-

gação. Desse modo, foram analisados quatro conflitos distribuídos por três regiões do país que apresentam altas taxas de conflituosidade agrária, buscando abranger, ainda, a diversidade da natureza de sujeitos de direitos e conflitos existentes, distribuídos da seguinte maneira.

## Sobre a Análise das Experiências Público-Institucionais de Mediação

Buscando incorporar uma diversidade institucional representativa da própria complexidade institucional dos conflitos fundiários, a pesquisa analisa um quadro diversificado de experiências que partem não somente de diferentes instituições públicas diretamente envolvidas nos conflitos fundiários rurais, mas de ins-

tuições que possuem diferentes funções e responsabilidades no que tange à solução destes conflitos.

Desse modo, nos termos do **Quadro 2**, foi analisada uma experiência ligada ao Poder Executivo da União, uma vinculada a um Poder Executivo Esta-

**Quadro 2 - Experiências Analisadas**

PODER EXECUTIVO		SISTEMA DE JUSTIÇA	
UNIÃO	ESTADUAL	JUDICIÁRIO	MINISTÉRIO PÚBLICO
Ouvidoria Agrária Nacional - Ministério do Desenvolvimento Agrário	Assessoria de Assuntos Fundiários - Estado do Paraná	Vara Agrária de Marabá - Tribunal de Justiça do Estado do Pará	Promotoria de Justiça da Cidadania de Promoção e Defesa da Função Social da Propriedade Rural - Ministério Público do Estado de Pernambuco

dual, uma inserida no âmbito do Poder Judiciário, e outra, por fim, realizada junto ao Ministério Público:

Desse modo, foram selecionadas para análise quatro experiências público-institucionais de mediação que se apresentaram como experiências positivas nos casos estudados acima, ou que se consolidaram em sua referência de atuação nos últimos anos junto ao cenário dos conflitos fundiários no Brasil.

Nestes termos, as análises das experiências foram divididas em dois blocos diretamente vinculados à estrutura de questões organizadas no roteiro semi-estruturado de entrevista, utilizado como uma das fontes que fundamentam as análises, complementada, ainda, pela utilização de documentos oficiais dos órgãos analisados, como atas de audiência e ofícios, por exemplo, complementados, por fim, pela análise do instrumento normativo que dá origem e fundamento ao respectivo órgão estudado.

Desse modo, os estudos partiram desta tríplice base de dados primários, a fim de explorar as especificidades dos órgãos selecionados em sua dimensão de experiências de referência na mediação de conflitos fundiários rurais, sobretudo em função de apresentarem elementos de uma cultura político-jurídica e capacidade institucional mais adequadas à solução pacífica destes conflitos.

Assim, o primeiro bloco da análise detém-se em uma abordagem objetiva da estrutura normativa e institucional que constitui o órgão analisado, focando-se na atuação do órgão e suas atribuições e competências específicas, além dos instrumentos utilizados para o cumprimento de tal escopo institucional. Já o segundo bloco concentra-se na cultura institucional de mediação de conflitos presente naquele órgão, buscando informações e compreensões de caráter também subjetivo, com vistas a identificar e explorar elementos de potência nas experiências estudadas.

# SEÇÃO I

## ESTUDOS DE CASOS EMBLEMÁTICOS DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS RURAIS

### INTRODUÇÃO

Como dito acima, os diferentes estudos seguem um padrão metodológico que busca identificar e apresentar a rede social e institucional que participa do processo social, jurídico e político de constituição dos conflitos fundiários, analisando esta complexidade social e institucional desde uma perspectiva comparada, e, assim, apresenta um quadro dos elementos constitutivos dos conflitos fundiários rurais que possa servir à compreensão da sua complexidade econômica, social, cultural, política e institucional, e, dessa

forma, potencializar e capacitar os agentes públicos no processo de solução pacífica destes conflitos.

De um modo geral, portanto, os estudos de caso apresentam informações de caráter objetivo acerca dos conflitos fundiários analisados, partindo de uma descrição dos achados através de fontes primárias coletadas em campo, aqui seguindo um padrão de apresentação e análise orientado pelo roteiro lógico descrito acima.

### Caso nº 1

## Conflito fundiário agrário: Caso do Engenho Contra-Açude/Buscaú - Estado do Pernambuco

#### 1. Histórico do conflito

O Engenho Contra-Açude/ Buscaú

possui uma área total de 938,7132 hectares, situado no Município de Moreno (PE), onde moram cerca de 100 famílias esta-

belecidas no local há quase cinquenta anos. Os moradores dos engenhos foram vítimas do desemprego provocado pelo fechamento de indústrias sucroalcooleira na Zona da Mata de Pernambuco, que encerraram suas atividades sem quitar os débitos trabalhistas. Sem emprego, os trabalhadores permaneceram vivendo na propriedade e fazendo da terra e do plantio meios para a sobrevivência<sup>6</sup>.

Em 1998, o INCRA iniciou o processo de desapropriação dos engenhos considerados improdutivos e aptos para desapropriação para fins de Reforma Agrária. Porém, após mais de dez anos, a área ainda não foi desapropriada. Adquirida em 2001 por Fernando Vieira de Miranda, da então falida Usina LAISA Agropecuária SA, desde então começaram as pressões sobre as famílias de trabalhadores rurais posseiros – antigos empregados da usina, que ficaram nas terras a elas cedidas para lavouras de subsistência após a falência da mesma – para que saíssem de suas terras. Visto o engenho já estar sendo alvo de procedimento de desapropriação no Incra, seu registro de inscrição de imóvel rural naquela autarquia estaria bloqueado para qualquer forma de transação, de forma que não poderia ter sido alienado a outro particular – à época foi instalado inquérito na Polícia Federal para apurar suposta fraude no cadastro do Incra e ilegalidade da compra e venda. Tal investigação, porém, foi arquivada, visto a principal testemunha – o escrivão do cartório que realizou a operação imobiliária – ter sido assassinada; e o servidor do Incra que teria autorizado a mudança no cadastro não ter sido identificado<sup>7</sup>.

Enquanto o processo burocrático se arrasta, as famílias de moradores do engenho estão submetidas a precárias condições de vida, decorrentes da falta de garantia do direito à terra e atos de criminalização. Destaque-se ser área bastante conflituosa, conforme se descreverá abaixo, com constatação de trabalho escravo, trabalho infantil e existência de milícias privadas, ao passo em que os moradores denunciam inúmeras e sucessivas violações de direitos humanos.

Quanto à situação de trabalho escravo, constatada em operação de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, foi instaurado inquérito na Polícia Federal, que resultou na ação penal que tramitou na 13ª Vara Federal de Pernambuco (0017720-86.2007.4.05.8300), na qual o proprietário foi condenado em sentença, encontrando-se, hoje, o processo no TRF 5ª região para apreciação de recurso de apelação. Já quanto à ocorrência de danos ambientais, ao mesmo foram aplicadas multas administrativas, em 2009, por desmatamento de trechos de Mata Atlântica, não respeito a áreas de preservação permanente em topos de morros e os limites de reserva legal, a partir de fiscalização da Agência Estadual de Meio Ambiente, por requisição da Promotoria Agrária<sup>8</sup>. Some-se, ainda, a destruição de lavouras de subsistência e violações ao meio ambiente, causadas pelo plantio de cana-de-açúcar em área de preservação ambiental. Entre as denúncias de ameaças, por seu turno, além das referidas anteriormente, há a existência de uma lista de pessoas “marcadas para morrer”.

<sup>6</sup> Informações presentes no Terra de Direitos; NAJUP. **Relatório de violações de direitos humanos no Engenho Contra-Açude/Buscaú**. Recife: 2009, p. 04.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 06.

<sup>8</sup> Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH. Relatório Técnico UGUC/SAUC n. 14/2009. 28.08.2009.

Desse modo, tem-se instalado um conflito fundiário coletivo multidimensional com o descumprimento da função social da terra rural, conforme disposto no art. 186 da Constituição Federal, em vários de seus aspectos.

Como dito, desde 1998 o Incra iniciou o procedimento administrativo de desapropriação da área, o qual foi arquivado, sendo apenas retomado com novas provocações da autarquia no ano de 2005, sob o número 54.140000513/2005-68. Mesmo já sendo a área objeto de desapropriação para fins de Reforma Agrária, o proprietário ingressou com a ação de Reintegração de Posse Nº 227-98.2007.8.17.0970 contra os moradores da área.

Segundo alegação do proprietário, teria havido esbulho no imóvel, visto a ocorrência de uma ocupação do MST na casa-sede do Engenho, tendo sido hasteada bandeira do movimento. Mesmo tendo sido realizado acordo em audiência de conciliação em agosto de 2010, o proprietário seguiu com os atos de pressão e criminalização contra os posseiros. Em outubro de 2011, foi proferida sentença em favor do proprietário, a qual não foi ainda cumprida.

Com o intuito de retardar o procedimento administrativo de desapropriação no Incra, o proprietário ingressou, na 7ª Vara de Justiça Federal, com duas ações, uma de Obrigação de Não-Fazer, para que o Incra se abstinhasse de continuar com a desapropriação, cujo número é 2267-22.2005.4.05.8300; e outra, uma ação Declaratória de Produtividade, de número 13431-81.2005.4.05.8300, que questionava a classificação dada à propriedade na vistoria do Incra.

Ambas tramitam em dependência, estando os autos em apenso, de modo

que foi concedida nelas decisão liminar em tutela de urgência, suspendendo qualquer andamento do procedimento administrativo expropriatório do Incra. Nos autos da ação de nulidade, em dezembro de 2009, foi proferida sentença no sentido de dar procedência do pedido do autor, de modo que determinou a suspensão de qualquer processo expropriatório sobre a área pelo prazo de dois anos. Após interposição de Apelação pelo Incra e pela Terra de Direitos, com pedido de assistência pela Terra de Direitos, sendo este negado em sede de primeiro e segundo grau, o processo foi remetido ao TRF 5ª Região em novembro de 2010, encontrando-se até o presente momento aguardando julgamento.

Já na ação declaratória de produtividade, correndo em apenso à ação de nulidade, em dezembro de 2009, foi proferida sentença declarando que o imóvel rural em questão era produtivo, sendo acolhida a perícia judicial realizada, em detrimento do laudo de vistoria, fruto do trabalho especializado antes feito pelos técnicos do Incra.<sup>9</sup> Desse modo, além dessa problemática no aspecto da produtividade, foram também desconsiderados os outros requisitos para cumprimento da função social da propriedade, os quais, neste caso, são de notória violação (respeito ao meio ambiente, existência de tensões e conflitos locais e existência de trabalho escravo). Também neste processo, os autos encontraram-se conclusos para despacho a serem remetidos ao TRF 5ª Região, ao longo do ano de 2010. Após ser remetido ao Tribunal Regional, encontra-se até o presente momento aguardando julgamento.

Enquanto tal imbróglio no processo de desapropriação não é solucionado, a situação do conflito e de ameaça às vidas dos posseiros moradores do engenho se

agrava devido a “ações de intimidação” por parte dos “seguranças” do engenho, conforme abaixo será relatado.

## 2. Natureza dos direitos reivindicados

No conflito em tela, ao ser considerado como um conflito fundiário agrário, as famílias de camponeses, em sua luta social, reivindicam a efetivação do direito humano à terra, meio de acesso fundamental a outros direitos humanos, principalmente o direito ao trabalho, à alimentação adequada, à educação, à saúde e à moradia. Tal conteúdo jurídico da reivindicação dos posseiros pode ser observada por algumas manifestações processuais de sua defesa e da Promotoria Agrária nos autos da ação de reintegração de posse (Processo nº 227-98.2007.8.17.0970).

Em manifestação nos autos do processo referido, em 25.07.2008, a Promotoria Agrária ofereceu petição de Promoção<sup>10</sup> requerendo a realização de audiência de conciliação, sob fundamentos que aclaram a natureza dos direitos em jogo naquele conflito. Inicialmente, alega-se que, com o cumprimento de decisão liminar, resultante na destruição de lavouras dos posseiros, caracterizaram-se graves e irreparáveis violações de direitos humanos, principalmente o direito à terra e à alimentação adequada.

Desse modo, em tal petição, aponta ainda que a apreciação adequada da situação para a necessária tutela de direitos envolvidos deveria levar em conside-

ração o cumprimento ou não da função social da terra rural, conforme o art. 186 da Constituição Federal, pelo imóvel em questão. Afirma, ainda, que se deve ter em tela, no caso, o fato da política de reforma agrária ser um meio viável para pacificação dos conflitos no campo, provocados pela desigualdade na estrutura fundiária.

Já os advogados dos posseiros, em sede de Memoriais, esclarecem que o caso não envolve situação de ocupação de terras ou esbulho, conforme considerado na decisão liminar, mas o que se reivindica é a regularização fundiária da posse-trabalho e posse-moradia já exercida por essas famílias, considerando-se a terra como bem essencial aos meios de produção de alimentos e na realização da dignidade humana dessas famílias. Afirma-se, também, a necessidade se demonstrar a comprovação do exercício da posse segundo os limites da função social da terra rural pelo proprietário:

A função social da posse como princípio constitucional positivado é a exigência de funcionalização das situações patrimoniais, especificamente para atender as exigências de moradia, de aproveitamento do solo, bem como aos programas de erradicação da pobreza, elevando o conceito da dignidade da pessoa humana a um plano substancial e não meramente formal.<sup>11</sup>

Desse modo, coloca-se que o conteúdo jurídico do pleito das famílias de posseiros está intrínseco ao direito humano à terra, direito-meio de promoção da dignidade humana naquela situa-

<sup>9</sup> Ressalte-se, portanto, que a justiça afasta um laudo produzido pelo órgão constitucionalmente competente, validado através de um processo administrativo com fulcro no contraditório, para acatar um laudo produzido em juízo, por um único profissional escolhido pelo próprio magistrado. Este fato, recorrente nos casos de conflitos fundiários agrários, deverá ser retomado no conjunto da análise de resultados no momento oportuno.

<sup>10</sup> Processo nº 227-98.2007.8.17.0970. Promoção Ministerial. Fl. 361-4.

<sup>11</sup> Processo nº 227-98.2007.8.17.0970. Memoriais réus. Fl. 391.

ção: “O desrespeito a tais preceitos apenas demonstra o descaso e sobressalência dos interesses patrimoniais individuais do demandante em detrimento do bem-estar e dignidade dos trabalhadores”<sup>12</sup>.

Em manifestação da defesa do proprietário em sede de Memoriais<sup>13</sup>, tem-se alegações descaracterizando os argumentos e preocupações levantadas tanto pela Promotoria Agrária como pelos advogados dos posseiros. Afirma-se lamentar as posições trazidas pelo Promotor Agrário em sua Promoção, visto que “defende que a invasão de terra seja ‘interpretada como instrumento da democracia participativa’ e que ‘não constitui uma violação ao direito de propriedade’, fazendo crer que a ocupação é ‘um ato de cidadania’”.

Em petição posterior<sup>14</sup>, afirma-se, ainda, que o posicionamento do Parquet mereceria repulsa, pois está na contramão da Constituição Federal, dos princípios norteadores de um Estado Democrático de Direito. Assim, seria afronta ao direito de propriedade dos autores a presença dos moradores e posseiros, em vistas da situação de esbulho possessório presente no caso e que agrediria ao “sagrado direito de propriedade” – dentro de uma concepção de que a proteção possessória objetiva tutelar a propriedade e não a posse funcionalizada.

Tais argumentos apenas reiteram os já presentes na petição inicial da ação, na qual expõem a concepção de prevalência da tutela da propriedade privada em detrimento dos direitos humanos fundamentais dos posseiros, ao expor que a reivindicação dos moradores seria “ativi-

dade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, visto ser situação revestida de tipicidade penal, caracterizando-se como ato criminoso”. Seria, assim, inadmissível que, em uma sociedade democrática, se admitisse a reiteração de condutas inaceitáveis de violência e de ilicitude como as que se apresentam nos autos do processo, através das reiteradas invasões e destruições praticadas no imóvel do autor – haveria no caso inadmissível desrespeito ao “império da Lei”: “O Poder Judiciário não pode ceder às pressões de movimentos sociais que se apresentam mascarados de legalidade na tentativa de legitimar atos de extrema violência e desrespeito ao sagrado direito de propriedade”<sup>15</sup>.

### 3. Atores sociais envolvidos

#### 3.1. Sujeitos Coletivos de Direitos

Conforme acima exposto, enquanto ator social de reivindicação do acesso à terra rural, estão cerca de 100 famílias de trabalhadores rurais, posseiros e moradores da área do engenho, muitos antigos empregados deste. Assim, estas famílias de camponeses não estão organicamente organizadas em algum movimento social camponês, apesar de terem relações de solidariedade com o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST). Sua forma de organização mínima vem a se constituir no âmbito da Associação de Agricultores Familiares do engenho, de modo que, através desta, as famílias se articulam com os órgãos públicos agrários e com as organizações da Sociedade Civil parceiras.

<sup>12</sup> *Ibidem*. Fl. 395.

<sup>13</sup> Processo nº 227-98.2007.8.17.0970, Memoriais autores. Fl. 370.

<sup>14</sup> *Ibidem*. Petição autores. Fl. 422.

<sup>15</sup> Processo nº 227-98.2007.8.17.0970. Petição inicial. Fl. 07.

Desse modo, conforme será notório nos próximos itens, os trabalhadores rurais posseiros, organizados em associação, foram e são sujeitos bastante ativos neste caso ao manterem um diálogo intenso e permanente com os órgãos estatais responsáveis pela mediação do conflito. Várias das situações de violação de direitos humanos ocorridas frequentemente neste caso, e abaixo relatadas, foram apuradas e comprovadas a partir de denúncias realizadas por lideranças dos posseiros, bem como todas as situações de descumprimento das várias dimensões da função social da terra naquele imóvel.

Em vários de seus pronunciamentos, deixou-se sempre claro que o objeto de reivindicação na sua luta social por direitos era o acesso à terra, este encarado como meio de realização de direitos humanos, econômicos, sociais e culturais, de forma que se efetive a política pública de reforma agrária e todo um pacote de medidas de desenvolvimento rural alternativo. No plano fático, conforme debatido acima, já se caracteriza o exercício pleno da posse-moradia e posse-trabalho, aspectos da posse agrária, mais qualificada e funcionalizada que a mera posse civil, pelos trabalhadores rurais, o que, no caso em tela, vem resultando no conflito fundiário coletivo, visto as oposições e tentativas em negar tal fato pelo proprietário. O que resta ainda ausente no presente caso é a respectiva proteção desse exercício fático pela tutela jurídico-estatal, a qual inclusive foi negada em várias situações por órgãos jurisdicionais e do sistema de justiça, conforme abaixo se relatará.

#### **4. Instituições públicas envolvidas**

No caso do conflito agrário havido no Engenho Contra-Açude/Buscaú, o

Estado, através de alguns de seus órgãos, vem tendo uma postura de violação de direitos através de seus agentes do sistema de segurança pública (polícia militar e civil), conforme já exposto acima. Também se pode apontar como agente violador de direitos, neste conflito, alguns agentes públicos vinculados ao sistema de justiça: promotor de justiça local e juiz de direito da comarca, ao atuarem nas ações criminais e na ação possessória, em proteção absoluta da propriedade privada em detrimento dos direitos humanos das famílias e na criminalização das mesmas; e o juiz federal da Vara Agrária de Pernambuco, ao dar interpretação prejudicial à realização da política de reforma agrária na área nas ações judiciais pertinentes ao processo de desapropriação. Já como agente estatal mediador do conflito fundiário, pode-se apontar a Promotoria Agrária do Ministério Público de Pernambuco, e o Programa Estadual de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, vinculada à Secretaria Executiva de Justiça e Direitos Humanos do Governo do Estado de Pernambuco, ao ter incluído o caso do Engenho Contra-Açude/Buscaú dentre os casos por este acompanhados, e a Ouvidoria Agrária Regional do Incra, uma vez que todos também vêm trabalhando em diálogo com a Ouvidoria Agrária Nacional nas situações de emergência e violação de direitos pela mediação do conflito.

##### **4.1. Sistema de Justiça Estadual – Judiciário e Ministério Público da Comarca de Moreno**

Em linhas gerais, a partir de análise dos autos do processo de reintegração de posse, bem como nas diversas ações penais vinculadas à criminalização dos trabalhadores rurais posseiros, observou-se que, nas posturas do juiz de direito e do promotor de justiça da Comarca de

Moreno (PE), em pouco se levou em consideração os instrumentos e mecanismos da mediação de conflitos coletivos para resolução do caso em tela, apesar de diversas provocações e incidências realizadas pela Promotoria Agrária e pelo PEPDDH junto a tais órgãos do sistema de justiça. Verificou-se muito mais uma postura de encarar e enfrentar tal caso através de seus processos judiciais de forma isolada, como se houvesse ali um mero conflito individual de direitos.

No processo de reintegração de posse, por exemplo, foi adotado estritamente o rito presente nos arts. 926/31 do Código de Processo Civil, como se individual fosse o litígio. Apesar de, por duas vezes, se pronunciar aos autos a Promotoria Agrária; e três vezes à Superintendência do Incra, esta última, a partir de despacho do juiz pedindo informações, substancialmente não se adotou um rito processual que prezasse pela mediação do conflito, nos ditames do Manual de Mediação de Conflitos da Ouvidoria Agrária Nacional, em grande apego ao formalismo. Cite-se, ilustrativamente, a concessão de decisão liminar<sup>16</sup> de reintegração no início do processo, sem realização de audiência de conciliação e mediação prévia do conflito.

Ao longo do processo, por diversas vezes, também os advogados do proprietário peticionaram aos autos alegando novos atos de danos ao patrimônio do engenho e invasão da área do engenho, e, por diversas vezes, também se concedeu decisão interlocutória de reintegração de posse para despejo forçado das famílias, sem qualquer oitiva anterior dos réus ou dos órgãos de mediação de conflito, mesmo estes já tido se pronunciado ante-

riormente nos autos. Em todos esses episódios, apenas não se caracterizou uma grave lesão aos direitos fundamentais das famílias por incidência dos atores sociais e dos órgãos de mediação sobre a suspensão do cumprimento da decisão.

Constata-se, no caso em tela, o não trato adequado do conflito nos ditames da mediação de conflitos fundiários coletivos não apenas pelo não exercício pelo órgão jurisdicional de um papel mediador, papel de coordenador da mediação e diálogo com outros órgãos estatais para a resolução do mesmo, ou seja, pelos atos processuais tomados, mas, também, materialmente pelos sentidos jurídicos firmados nas decisões judiciais proferidas. Cabe, ainda, ressaltar que em nenhum momento, aos autos, foram pedidas pelo juiz informações à Justiça Federal sobre o estado dos processos de desapropriação do imóvel, mesmo sendo a existência desse processo informada várias vezes pela Promotoria Agrária e Incra, como se fossem matérias totalmente alheias.

Em análise da sentença<sup>17</sup> proferida nesta ação possessória, materialmente, pode-se afirmar que foi firmado sentido jurídico sobre os institutos da posse e da propriedade com orientação resultante na violação aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais dos trabalhadores rurais, conforme em item anterior caracterizado. Afirma-se que a posse estaria pressuposta com a existência do direito de propriedade, de modo que não caberia, no caso, falar em se levar em consideração os aspectos da função social da terra, nem o exercício fático desempenhado pelas famílias. Cabe, ainda, relatar que, ao longo dos fundamentos da decisão, observa-se que foram apenas levados

<sup>16</sup> Processo nº 227-98.2007.8.17.0970. Decisão Liminar. Fl. 48.

<sup>17</sup> *Ibidem*. Sentença. Fl. 581-3.

em consideração, logo firmados como relevantes, os argumentos trazidos aos autos pelo autor, não se fazendo qualquer remissão às alegações e argumentos levantados pela Promotoria Agrária ou pela defesa dos réus.

Já o promotor de justiça local veio atuar também como um agente violador dos direitos humanos dos trabalhadores rurais, uma vez que, ao longo do processo de reintegração, também apresentou comportamento semelhante ao do juiz. Constata-se, em realidade, quase uma atitude omissiva nos autos por parte deste agente estatal, visto que ele apenas veio a se manifestar no processo na audiência prévia, pugnando pelo despejo imediato das famílias, e, ao final, em sede de parecer ministerial. Nesta peça, constata-se que se recepcionam, praticamente, todas as alegações levantadas nos autos pelos advogados dos autores, alegando a existência de esbulho possessório e de necessidade de uma tutela plena e absoluta do direito de propriedade<sup>18</sup>.

Tal postura, de individualizar o conflito na condução jurisdicional, também se repete nas ações penais relacionadas ao caso. Mesmo sendo cerca de 15 ações penais, a maioria decorrentes de crimes de menor potencial lesivo, como lesões corporais, ameaças e danos, e tanto o juiz como o promotor de justiça serem os mesmos da ação possessória, observa-se que não se dá um trato integrado aos processos: seja das ações criminais com a ação civil, seja as ações criminais entre si. Conforme já acima relatado, essas ações penais são decorrentes de atos quase cotidianos de violência contra os trabalhadores rurais e instrumento de criminalização, porém, tais autoridades do

sistema de justiça, alheios ao fim institucional de resolução do conflito agrário pela mediação, constata-se, deram trato atomizado a tais processos criminais, instruindo em audiência e decidindo um por um, em vez de uma solução estrutural, integrada e em consideração à complexidade social que envolve o caso.

#### **4.2. Sistema de Justiça Federal - 7ª Vara Federal de Pernambuco (Vara Agrária)**

O mesmo comportamento de não adoção do diálogo institucional foi constatado nos autos das duas ações relacionadas à desapropriação do imóvel, que tramitaram na 7ª Vara Federal de Pernambuco. Mesmo sendo aquela uma vara agrária especializada, ou seja, para tratar de processos judiciais e conflitos dessa natureza, o juiz federal responsável pela vara pouco adotou de uma postura adequada para resolução do conflito pela mediação.

Em análise dos autos do processo de ambas as ações (ação de nulidade de ato administrativo n. 2267-22.2005.4.05.8300 e ação declaratória de produtividade n. 13431-81.2005.4.05.8300), verifica-se que não há qualquer preocupação em instruir e decidir no processo, tendo em vistas o conflito também analisado no processo possessório em trâmite na Justiça Estadual, corroborando com antes afirmado de uma postura atomizada e formalista dos processos judiciais. Não se encontra nos autos qualquer requisição de informações do estado da ação possessória à Justiça Estadual ou a outros órgãos estatais, como a Ouvidoria Agrária Nacional ou a Promotoria Agrária, informações sobre o estado de conflituosidade existente na

<sup>18</sup> *Ibidem*. Parecer ministerial. Fl. 579.

área, apesar de tal fato ser trazido aos autos diversas vezes pelo Incra.

Destaque-se, inclusive, que alegações de que tais matérias seriam alheias aos processos em trâmite na Justiça Federal seriam de difícil sustentação, visto que o fundamento de uma das ações (a de nulidade de ato administrativo) é justamente a suposta ocorrência de “invasão/esbulho possessório” no imóvel, devendo o processo expropriatório ser suspenso com base no art. 2º, §6º, da Lei 8.629/93. A preocupação com a adequada resolução do conflito agrário ali existente, fim institucional, por exemplo, de uma “vara agrária”, passaria pela atenção das consequências e da eficácia social que teria as decisões proferidas por aquele juízo: se contribuiriam, ou seja, ele estaria em cooperação com outros órgãos agraristas, para a pacificação do conflito ou se intensificariam a tensão social existente, como deveras verificou-se que aconteceu no presente caso, uma vez que, após a sentença suspendendo a desapropriação, o clima de animosidade na área aumentou.

Assim, a não preocupação em si com a situação concreta de desamparo e não contemplação pelas políticas sociais agrárias das famílias de trabalhadores rurais, ou seja, a repercussão social das decisões proferidas, conforme se verificou na sentença, já se entende nesta pesquisa como um elemento para uma atuação visando a mediação do conflito fundiário, bem como a tutela dos direitos humanos vinculados ao direito à terra das mesmas.

#### **4.3. Agentes estatais de mediação de conflitos fundiários rurais**

Diferentemente dos órgãos estatais acima considerados, a partir da análise dos documentos e dados coletados na

pesquisa empírica, verificou-se que os órgãos neste item descritos atuaram no presente caso prezando pela busca e realização de diálogos institucionais e cooperação dos órgãos competentes pela mediação do conflito. Desse modo, analisa-se primeiro a atuação da Promotoria Agrária, vinculada ao Ministério Público de Pernambuco.

Conforme se pode já verificar a partir do exposto acima, tal órgão teve e vem tendo uma atuação proativa pela mediação do conflito fundiário, em que pese o teor de suas manifestações no processo de reintegração de posse, pugnando sempre junto ao órgão jurisdicional a realização de audiências prévias de mediação e conciliação antes do proferimento ou mesmo cumprimento de decisões liminares reintegratórias que pudessem resultar em grave e irreparável lesão às famílias de posseiros.

Nas situações em que não se pode evitar o cumprimento da decisão liminar reintegratória, importante registrar que se constatou a atuação desta Promotoria na busca da articulação com órgãos do Executivo Estadual competentes a este ato (como as Secretarias de Defesa Social e Articulação Social do Governo do Estado), a fim de negociar-se que se concilie o cumprimento de uma decisão judicial com o respeito aos direitos humanos fundamentais das famílias. No levantamento de documentos para este estudo, constatou-se que, por diversas vezes, o Promotor Agrário levou o caso do conflito no Engenho Contra-Açude para reuniões da Comissão de Prevenção, Conciliação e Resolução de Conflitos Agrários do Estado de Pernambuco, instância interinstitucional composta por diversos órgãos do Executivo e Sistema de Justiça federais e estaduais, presidida pelo próprio Promotor.

Cite-se, por exemplo, a apreciação do caso feita na reunião do dia 16 de setembro de 2011<sup>19</sup>, na qual se tratou das denúncias de novos danos ambientais (o plantio de duas mil mudas de eucalipto sem licença do órgão ambiental estadual) de modo que se consignou que tal Promotoria oficiaria ao CPRH pedindo informações sobre o projeto de reflorestamento, e da necessidade de diálogo com o TRF 5ª Região para tratar do julgamento do recurso de apelação relacionado aos processos de desapropriação do engenho, diálogo esse que seria feito pela Promotoria, Ouvidoria Agrária nacional e Incra. Conforme já se trouxe exaustivamente acima, constatou-se, também, uma plena abertura deste órgão para o diálogo com as lideranças dos posseiros, visto recebê-los por diversas vezes em audiência e para tomada de depoimento para registro de denúncias e tomada de providências, como requisição de informações a outros órgãos estatais e instalação de diligências e fiscalizações na área, enxergando-os, portanto, na sua condição de sujeitos coletivos de direitos.

Em uma atuação em forte sinergia com a Promotoria Agrária, deve-se destacar o papel desempenhado pelo Incra, coordenado pela sua Ouvidoria Agrária Regional em Pernambuco. Conforme já acima dito, por diversas vezes subsidiaram e peticionaram aos processos judiciais relacionados aos conflitos, mesmo ainda que sem pedido de pronunciamento dos respectivos juízes, com informações sobre o conflito e as várias constatações de descumprimento da função social da terra.

Cite-se o ofício enviado a vários órgãos competentes do conflito, bem como aos autos do processo de reintegração informações de inspeção *in loco* feita por técnicos da autarquia, na qual constatarem danos ambientais (plantação de cana-de-açúcar em topo de morros), reclamação dos posseiros de atos de ameaça e a visualização de segurança do engenho armado com espingarda e facão. Por diversas vezes, também, foram os próprios posseiros recebidos na sede da superintendência para oitiva e registro de denúncias, bem como o seu encaminhamento à Ouvidoria Agrária Nacional e outros órgãos de mediação, nos ditames próprios da cooperação e diálogo institucional<sup>20</sup>.

Por fim, relate-se uma atuação semelhante desempenhada pelo Programa Estadual de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, na articulação e cooperação com outros órgãos estaduais e federais, para tratar de conflitos agrários na busca por contribuir na mediação do conflito no Engenho Contra-Açude. Conforme já dito acima, foram coletadas diversas denúncias dos posseiros dos descumprimentos da função social da terra e de violações de direitos humanos – cite-se audiência pública realizada no próprio engenho com presença dos posseiros e representantes de entidades da Sociedade Civil e órgãos estatais federais e estaduais, bem como o acompanhamento de posseiros em audiências de depoimento na Promotoria Agrária e Procuradoria Regional do Trabalho. No desempenho da articulação, verifica-se o envio de vários ofícios para requisição de informações e diligências<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Comissão de Prevenção, Conciliação e Resolução de Conflitos Agrários do Estado de Pernambuco. Ata de reunião – 16.09.2011.

<sup>20</sup> INCRA. Relatório de Visitação, 03 de abril de 2007; Ofício n. 185/06, 16.02.2006; Relatório de Visitação, 15 de março de 2007; Ofício n. 228/2007, 05.03.2007; ofício n. 197/2005, 07.03.2005.

<sup>21</sup> PEPDDH. Termo de Declaração, dia 22.11.2010; Ofício PEPDDH n. 76/2010; ofício n. 75/2009; ofício n. 21/2011.

## 5. Agentes privados

Como já exposto acima, para a instalação da situação de conflito fundiário coletivo, contrapõe-se ao pleito das famílias camponesas o atual proprietário do engenho, e, de forma imediata, o suposto administrador do imóvel, conhecido na área por “Arrocha-o-nó”. Destaque-se a recente condenação, em sede de sentença em ação penal, do proprietário do imóvel por trabalho escravo e degradante de trabalhadores rurais do corte da cana-de-açúcar no Engenho Contra-Açude/Buscaú, o que vem a reforçar a postura desse polo na violação de direitos humanos fundamentais no conflito agrário instalado na área em questão, conforme se procurará colocar neste item, começando-se pelas situações de violação do bem-estar social e dos trabalhadores rurais.

Apesar de serem situações recorrentes as ameaças e atentados à integridade física dos moradores, alguns episódios tomaram maior destaque, sendo levados a conhecimento para investigação e resolução por parte dos órgãos estatais de mediação de conflitos agrários no Estado de Pernambuco. Cite-se, por exemplo, os relatos presentes no termo de depoimento, tomados pelo Programa Estadual de Proteção de Defensores de Direitos Humanos (PEPDDH) no dia 22 de novembro de 2010<sup>22</sup>.

Em ofício expedido pelo PEPDDH<sup>23</sup>, a coordenadora do programa informa que, ao fazer uma visita *in loco* no dia 11 de agosto de 2010, um dos “capangas” do proprietário andava a cavalo, armado, e

observava as atividades da equipe do programa de longe. Situação semelhante também foi informada por técnicos do Incra, ao fazerem visita *in loco* para levantamento topográfico da área do engenho, em 3 de abril de 2007: durante a visita foi visto, a poucos metros de distância da equipe, um segurança armado de “espingarda 12” e facão, fato registrado, inclusive, em fotografia e encaminhado às autoridades policiais<sup>24</sup>.

Em ofício expedido pelo delegado de polícia civil de Moreno, endereçado ao Promotor Agrário<sup>25</sup>, prestam-se informações sobre um dos inquéritos policiais que investigaram tais episódios decorrentes do conflito fundiário. Neste documento, fala-se da existência na região de uma “lista de marcados para morrer”, na qual constaria o nome de alguns posseiros do engenho, bem como se relata a postura omissiva de alguns agentes da polícia civil e da polícia militar em proteção e conivência aos atos praticados pelo proprietário do engenho e seus seguranças. Apesar de atestar tais fatos, na conclusão do relatório do inquérito, declara-se que a polícia não teria encontrado elementos materiais suficientes das práticas delitivas denunciadas.

Tais denúncias foram também levadas à Promotoria Agrária, vinculada ao Ministério Público Estadual, visto esta se apresentar no estado como principal instância de mediação de conflitos agrários, como, por exemplo, o registro de depoimento<sup>26</sup> de um dos trabalhadores rurais posseiros em 30 de agosto de 2006, o qual apresentou um panorama geral das violações de direitos humanos havida na

<sup>22</sup> Termo de Declaração, dia 22.11.2010, PEPDDH/Governo do Estado de Pernambuco.

<sup>23</sup> Ofício PEPDDH n. 76/2010.

<sup>24</sup> INCRA. Relatório de Visitação, 03 de abril de 2007.

<sup>25</sup> Ofício DEPOL n. 01475/2010.

<sup>26</sup> Ministério Público de Pernambuco. Termo de depoimento. 30.08.2006.

área. Tais denúncias voltaram a serem expostas em novo depoimento no dia 22 de janeiro de 2007<sup>27</sup>. Em Ata de audiência pública realizada nas dependências do engenho, no dia 5 de abril de 2011<sup>28</sup>, posseiros do engenho tiveram a oportunidade de expor publicamente mais algumas situações de ameaça e intimidação.

Tais episódios de violência e criminalização dos trabalhadores rurais posseiros do engenho, por diversas vezes, também foram objeto de processos judiciais criminais, em grande parte das vezes respondendo como agressores, visto a prática recorrente de o proprietário prestar queixa na delegacia de polícia de supostas ameaças e danos materiais provocados pelos posseiros, em uma verdadeira inversão dos fatos. Do levantamento feito de 2007 a 2012, por esta pesquisa, registrou-se cerca de 15 (quinze) processos criminais, sendo que, em apenas dois deles, os moradores constavam como vítimas. A título de exemplo, cita-se alguns relatos presentes em termo de depoimento registrado em Ata de Audiência de Instrução e Julgamento do processo n. 1959-46.2009.8.17.0970, do dia 15 de setembro de 2010, no qual o posseiro morador do engenho protegido pelo PEPDDH responde como parte ré de crime de ameaça e lesão corporal ao administrador do engenho, “Arrocha-o-nó”.

No depoimento do administrador do engenho, este afirmou que o posseiro morador, réu no processo, estava danificando a plantação de cana do engenho, ateando fogo, quando o mesmo abordou-o pedindo para parar, momento em que aquele correu atrás dele portando um facão, fugindo de moto. Afirma, ain-

da, que essa seria uma prática corriqueira do morador-réu, chegando a destruir mais de 5 hectares de cana-de-açúcar. Testemunhou, também, o proprietário do engenho, quem declarou que logo após o fato o morador acusado teria também ameaçado-o com uma estrovenga e o ofendido moralmente, confirmando também que o acusado é sempre visto por outras pessoas fazendo tais práticas de dano ao patrimônio do engenho. Já na versão dos fatos presentes tanto no testemunho do acusado, como de outros posseiros moradores que depuseram em juízo, o que teria acontecido foi que o administrador do engenho foi de moto à casa do acusado, armado de revólver, e correu atrás dele com facão, de modo que o mesmo só foi impedido de agredir o posseiro pela intervenção de outros três moradores do engenho. Outros trabalhadores rurais que presenciaram o fato não puderam depor em juízo nesta audiência, inclusive, porque sentiam-se ameaçados (uma estaria hospitalizada com suspeita de derrame após o administrador jogar veneno em sua lavoura; outra, porque teve sua plantação danificada pelo mesmo agente ao passar por cima dela com um trator).

Por fim, quanto às situações de violência física e moral decorrentes do conflito em análise, cabe dizer que as mesmas também foram objeto de Informe à Relatoria Especial da ONU sobre defensores de direitos humanos, por parte da organização Terra de Direitos. Tal provocação intentou que o Estado Brasileiro, diante da omissão de vários de seus órgãos competentes para tratar do caso,

<sup>27</sup> Ministério Público de Pernambuco. Ata de Audiência. 22.01.2007.

<sup>28</sup> Juízo de Direito da Comarca de Moreno/PE. Processo n. 1959-46.2009.8.17.0970. Termo de Audiência de Instrução e Julgamento.

fosse constrangido por instância internacional a agir, principalmente para investigação e responsabilização da suspeita de formação de milícia privada na área.

O suposto proprietário, como dito, também é investigado pela existência de trabalho na área em condições análogas à escravidão. Em sede de sentença nos autos da ação penal n. 0017720-86.2007.4.05.8300, que tramitou na 13ª Vara Federal de Pernambuco, estando atualmente o processo no TRF 5ª Região para apreciar recurso de apelação, este foi condenado ao crime constante no art. 149 do Código Penal por submeter cerca de 150 trabalhadores rurais do corte da cana a condições de labor degradantes, análogas à de trabalho escravo, visto que lhes eram negados situações básicas de segurança e higiene no ambiente de trabalho.

Os fatos que resultaram na denúncia do MPF e consequente condenação foram apurados e constatados em operação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego, que resultou na lavratura de 62 (sessenta e dois) autos de infração, além do resgate de 40 (quarenta) trabalhadores do ambiente laboral, em agosto de 2010. Tal situação apenas atesta mais uma das dimensões de violação da função social da terra rural na área em estudo e, conseqüentemente, do conflito fundiário coletivo.

Importante destacar que a referida operação de fiscalização só foi deflagrada após diversas denúncias pelos trabalhadores rurais posseiros do engenho junto à Promotoria Agrária e Procuradoria Regional do Trabalho. Conforme já

exposto acima, tal situação já tinha sido levada a conhecimento da Promotoria Agrária em audiência e tomada de depoimento em agosto de 2006 e janeiro de 2007. Em 13 de agosto de 2010, em audiência que contou com a presença de representante do PEPDDH e da organização Terra de Direitos, o proprietário firmou TAC para resolução das violações de direitos humanos trabalhistas no engenho<sup>29</sup>.

A situação de permanência do uso de mão-de-obra em condições precárias e degradantes, porém, perdurou, de forma que os trabalhadores rurais posseiros do engenho foram à Procuradoria do Trabalho em 26 de outubro de 2010<sup>30</sup> para, em audiência, depor e relatá-la. Segundo depoimento de um deles, continua a situação de não fornecimento de EPI's (equipamentos de proteção individual) e que, após a operação de fiscalização, apenas foram feitos alguns retoques nas casas e fornecimento de água potável apenas por um período, perdurando a situação anterior.

Além dos atores privados vinculados ao engenho, caracterizam-se também como agentes violadores dos direitos das famílias de posseiros no presente conflito em análise, alguns atores estatais, dentre eles órgãos do sistema de justiça, do judiciário federal, estadual e do Ministério Público Estadual, os quais atuaram nos processos judiciais relacionados ao conflito.

Conforme presente no relatório do inquérito do delegado da polícia civil, acima citado, e objeto de denúncias em audiências na Promotoria Agrária, foi comprovado a presença, por diversos epi-

<sup>29</sup> Procuradoria Regional do Trabalho 6ª região. Ata de Audiência - Rep 07.2010. 13.09.2010.

<sup>30</sup> *Idem*. Ata de Audiência - Rep 07.2010. 26.10.2010.

sódios, de policiais militares acompanhando o proprietário do engenho em situações de intimidação e ameaça a posseiros, comprovando, inclusive, um episódio de ida de um membro da polícia militar intimar um dos trabalhadores rurais para depoimento em delegacia utilizando-se de carro do proprietário, acompanhado por este. Nos depoimentos já acima citados, prestados pelos trabalhadores rurais em audiências na Promotoria Agrária, relatou-se, também, diversas situações de eles dirigirem-se à delegacia para prestar queixas de ameaças e violências físicas, não sendo, porém, os boletins de ocorrências registrados por expressa recusa de agentes policiais. Tal fato também foi atestado por ofício do PEPDDH, também já citado acima.

## 6. Quadro de agentes e instituições envolvidas no conflito

O **Quadro 3** é ilustrativo da complexidade social e institucional que envolve o conflito fundiário no Engenho Contra Açude/Buscaú, revelando uma teia de agentes e instituições que sugere, também, o sentido e o caráter da complexidade que uma adequada solução do referido conflito reivindica.

## 7. Quadro da Judicialização do Conflito

Como foi possível observar, à complexidade social e institucional corres-

**Quadro 3 - Agentes e Instituições Envolvidas no Conflito - Caso Contra Açude/Buscaú**

SOCIEDADE CIVIL			ESTADO				
Sujeitos Coletivos de Direitos	Entidades Sociedade Civil	Agentes Privados	Sistema de Justiça Poder			Poder Executivo	Legislativo
			Poder Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública		
Famílias de posseiros	Terra de Direitos	Proprietário Engenho	Vara da comarca de Moreno (TJPE)	Promotoria Agrária (MPPE)		Ouvidoria Agrária Nacional	
	MST	Funcionários proprietário	7ª Vara Federal (Vara Agrária JFPE)	Procuradoria Regional do Trabalho 6ª Região		Ouvidoria Regional Inkra SR-23	
				Promotoria de Justiça comarca de Moreno (MPPE)		Programa Estadual de Proteção a Defensores de Direitos Humanos	
						Polícia Civil PE circunscrição Moreno	
						Polícia Militar	



ponde, também, uma intensa prática litigante envolvendo os respectivos sujeitos, agentes e instituições, conforme o **Quadro 4** demonstra:

Quadro 4 - Judicialização do Conflito

Caso Engenho Contra-Açude/Buscaú

CATEGORIAS DE LITIGANTES		CLASSE PROCESSUAL MANEJADA		
		JUSTIÇA CÍVEL	TIPO PENAL	OBSERVAÇÃO
Advocacia Popular	Terra de Direitos	Pedido de Assistência		Na ação de declaração de produtividade - discussão da sentença - interposição de recurso de apelação.
	Terra de Direitos	Pedido de Assistência		Na ação de nulidade de ato administrativo - discussão da sentença - interposição de recurso de apelação.
	Terra de Direitos		Ameaça	Vítimas: Lideranças da comunidade; Réu: capanga engenho
Agentes do Estado	Ministério Público Federal		Trabalho Escravo	
	Polícia Civil		Pedido de Prisão Preventiva	Contra liderança dos posseiros. Motivo alegado: não comparecimento em delegacia e Fórum para audiências dos TCOs
Agentes Privados	Proprietário do Engenho	Ação de reintegração de posse		Manifestações da Promotoria de Justiça Agrária pela mediação do conflito // Atuação da Terra de Direitos na defesa processual dos posseiros
	Proprietário do Engenho	Ação declaratória de produtividade		Objeto: decretar que o imóvel rural é produtivo e houve falha na vistoria do Inkra.
	Proprietário do Engenho	Ação de nulidade de ato administrativo		Objeto: decretar a nulidade do procedimento administrativo do Inkra de desapropriação do imóvel rural
	Proprietário do Engenho		Ação Penal Privada - Dano Simples; Abandono de Animal em Propriedade Alheia	Réu: Liderança da Comunidade
	Proprietário do Engenho		Ação Penal privada - Ameaça	Réu: Liderança da Comunidade
	Proprietário do Engenho		Ação Penal privada - Ameaça e Dano Simples	Réu: Liderança da Comunidade
	Proprietário do Engenho		Ação Penal Privada - Dano Simples) e Abandono de Animal em Propriedade Alheia	Réu: Liderança da Comunidade
	Proprietário do Engenho		Ação Penal Privada - Ameaça	Réu: Liderança da Comunidade
	Proprietário do Engenho		Ação Penal Privada - Ameaça	Réu: Liderança da Comunidade
	Proprietário do Engenho		Ação Penal privada - Abandono de Animal em Propriedade Alheia	Réu: Liderança da Comunidade
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>Total Ações Judiciais 15</b>



## 8. Panorama atual do conflito

Por fim, coloque-se que a área ainda se encontra em pleno conflito, com denúncias quase cotidianas de atos de violência e ameaça por parte dos capangas e pistoleiros do proprietário contra os moradores e posseiros do engenho. Nessas situações, vem a ser de grande importância a atuação dos órgãos estatais, principalmente o PEPDDH e a Promotoria Agrária, de mediação do conflito, provocando a ação dos agentes públicos do governo do estado na solução desses atos atentatórios à vida e integridade física das famílias.

No âmbito da judicialização do conflito, o recurso de apelação interposto pelo Incra, que busca reverter a sentença que declarou o imóvel rural produtivo e proibiu a tramitação do procedimento de desapropriação por razão de suposto esbulho possessório na área, ainda está pendente de julgamento na Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Já a ação de reintegração de posse está tran-

sitada em julgado, de modo que há risco iminente de despejo forçado e violento em face das famílias de posseiros, sendo fundamental a atuação dos órgãos estatais de mediação do conflito.

A despeito da intensa atuação dos órgãos de mediação de conflitos fundiários coletivos, em destaque a Promotoria Agrária e o PEPDDH, para a pacificação social com respeito e promoção dos direitos humanos fundamentais das famílias, verifica-se, no caso estudado, que tais atos não foram ainda suficientes para a resolução do conflito. Sem a adoção dos instrumentos processuais e de cooperação institucional próprios da mediação de conflitos rurais por aqueles órgãos competentes pela coordenação de tal situação complexa, visto o conflito estar judicializado, quais sejam, os órgãos jurisdicionais estaduais e federais do sistema de justiça, o não sucesso na superação do presente conflito com o devido respeito aos direitos humanos das famílias de trabalhadores rurais, entende-se, será ainda uma marca recorrente neste caso estudado.

## Caso nº 2

# Conflito fundiário agrário: Caso da Fazenda Santa Filomena - Acampamento Elias de Meura - Estado do Paraná

### 1. Histórico do conflito

O caso da Fazenda Santa Filomena se insere em um contexto de conflitos agrários acirrados no Estado do Paraná. As ocupações de terra, especialmente no período entre o início dos anos 90 e meados dos anos 2000, foram violentamente reprimidas, resultando em despejos forçados e mortes. É um caso bastante complexo que envolve vários atores sociais, sendo que o litígio sobre a área é discutido em diversos processos judiciais.<sup>31</sup>

A área onde está localizada a Fazenda Santa Filomena passou a ter uma ocupação humana mais intensiva nas décadas de 60 e 70, com a derrubada da floresta para extração de madeira. O desmatamento foi seguido pela ocupação das terras com lavouras de café, pastagens para criação extensiva de gado e lavouras de cana-de-açúcar. Atualmente, a pecuária bovina e a monocultura de cana dominam a produção agrícola na região, com impactos negativos para o

meio ambiente e para a economia.<sup>32</sup>

A fazenda, situada entre os municípios de Guaíçará e Planaltina do Paraná, no Estado do Paraná, foi objeto de uma vistoria, realizada pelo Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (Incra), em outubro de 1997, que considerou a área como grande propriedade improdutiva, uma vez que o imóvel rural apresentava Grau de Eficiência na Exploração (GEE) de 81,99 %, taxa inferior à legalmente exigida. Segundo a Constituição Brasileira de 1988, o reconhecimento da improdutividade implica na sua desapropriação para fins de reforma agrária.<sup>33</sup> Dessa forma, foi editado, em 17 de agosto de 1998, Decreto Presidencial declarando o imóvel rural de interesse social, para fins de reforma agrária, estabelecendo, assim, expressamente em seu artigo 3º, que o Incra estava autorizado a promover a desapropriação na forma prevista na Lei Complementar nº 76/1993.

Diante das informações acerca da

<sup>31</sup> Informações disponíveis em: <<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/acampamento-elias-de-meura-fazenda-santa-filomena/>>. A discussão judicial do caso envolve cerca de 24 instrumentos processuais, dentre ações originárias e recursos em diversas instâncias, além de um inquérito policial que investiga o assassinato do trabalhador rural sem terra Elias de Meura por uma milícia privada na área.

<sup>32</sup> Informações que constam no laudo econômico e social sobre o Acampamento Elias de Meura, elaborado em maio de 2012 (Autos da Ação de Desapropriação Judicial, Evento 1, Documento LAU7, páginas 1/33, Processo nº 5002397-91.2012.404.7011/PR).

<sup>33</sup> “Nem toda propriedade privada há de ser considerada direito fundamental e como tal protegida (...) quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício do poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação.” COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvélino José. (Org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: RT, 2000. p. 139 -141.

desapropriação, trabalhadores rurais sem-terra ocuparam a área declarada como de interesse social em outubro de 1999. Esta primeira ocupação durou apenas alguns meses, vez que a Polícia Militar realizou uma operação de despejo forçado em 24 de fevereiro de 2000 na fazenda.

Em 2004, como forma de denunciar a morosidade na concretização da reforma agrária, vez que depois de cerca de seis anos da publicação do Decreto, a desapropriação ainda não havia ocorrido, o imóvel foi ocupado novamente por cerca de 400 famílias de trabalhadores rurais ligados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). No momento da ocupação, jagunços da fazenda atacaram a tiros as famílias, provocando a morte do trabalhador Elias Gonçalves de Meura, de 20 anos, e deixando outras seis pessoas feridas<sup>34</sup>.

Cabe aqui uma breve exposição sobre a grave situação de violência rural pela qual passava o Estado do Paraná no período em questão. Entre 1994 e 2002, foram assassinados 6 trabalhadores rurais no Estado, havendo 516 prisões arbitrárias. A Comissão Pastoral da Terra registrou ainda, no período, 31 tentativas de homicídio, 49 ameaças de morte, 7 casos de tortura e 325 pessoas vítimas de lesões corporais em consequência de conflitos por terra (TELLES MELO, 2006). Nesta época, agiam no Estado grupos armados que promoviam a segurança privada e ilegal de propriedades rurais, que, por serem improdutivas, eram objetos de protestos e ocupações do MST. Essas milícias privadas tinham relação direta com a União Democrática Ruralista (UDR), conforme foi constatado após investigações conjuntas da Superintendência

Regional da Polícia Federal no Paraná e da Secretaria de Segurança Pública do Paraná na “Operação Março Branco” e através das investigações da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra (CPMI da Terra) (TELLES MELO, 2006).

O inquérito policial instaurado para averiguar o caso do assassinato de Elias de Meura durante a ocupação da Fazenda Santa Filomena foi arquivado pelo Ministério Público do Estado do Paraná. Diante da gravidade da ocorrência e da inoperância da justiça brasileira para investigar e punir os responsáveis, a Terra de Direitos, o Programa de Educação Tutorial (PET) da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), e o MST enviaram, em maio de 2012, uma denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, requerendo abertura do caso contra o Estado Brasileiro, e que fosse dado prosseguimento imediato aos trâmites cabíveis, com a investigação do crime, a punição dos responsáveis, a indenização à família da vítima e, ainda, a criação políticas públicas para o meio agrário.

Ressalte-se que este foi o quinto caso de assassinato de um trabalhador rural sem terra enviado para a CIDH/OEA só no Estado do Paraná, o que demonstra a situação de violência no estado. O caso Elias de Meura ainda está sob exame de admissibilidade na Comissão Interamericana, sendo que todos os outros cinco casos foram admitidos e processados pela Comissão, sendo que, em dois casos, foram proferidas recomendações ao Estado Brasileiro, ao passo que, em um outro caso, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (OEA)<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Fonte: IP n. 49/2004 e 108/2004 da Delegacia de Polícia do Município de Terra Rica/PR.

<sup>35</sup> Cf. Caso Garibaldi x Brasil. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id\\_Pais=7](http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=7)>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

Após a ocupação, os proprietários ingressam com Ação de Reintegração de Posse na qual obtiveram o deferimento de liminar de reintegração de posse<sup>36</sup>. Depois de apresentada a contestação pelos ocupantes da área, a ação passou a tramitar perante a Justiça Federal (autos nº 2004.70.11.002001-3) e a liminar foi revogada, ficando por vários anos suspenso o trâmite da ação possessória.

O Juiz Federal retomou o andamento da Ação de Reintegração de Posse em maio de 2012 e realizou audiência de tentativa de conciliação entre as partes. Nesta audiência, realizada em julho de 2012, o Incra se dispôs, dadas as peculiaridades do caso e a iminência de grave conflito social, a pagar à vista e em dinheiro aos proprietários o valor de mercado da área objeto de litígio, mas os fazendeiros recusaram a proposta.

Buscando outros mecanismos processuais para garantir o direito das famílias de viver na área do litígio, os ocupantes do imóvel, com assessoria da Terra de Direitos, ajuizaram, em agosto de 2012, na Vara Federal de Paranavaí (PR) a Ação de Desapropriação Judicial (autos nº 5002397-91.2012.404.7011), com fundamento no artigo 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil.

No dia 6 de setembro de 2012, foram prolatadas sentenças na Ação de Desapropriação Judicial e na Ação de Reintegração de Posse desfavoráveis aos trabalhadores rurais que ocupam a área. Apesar dos recursos interpostos contra as sentenças, na presente data a liminar de reintegração de posse está vigente e pode ser cumprida a qualquer momento.

Nesses oito anos, as famílias de trabalhadores rurais estiveram na posse do

bem em litígio com expressa autorização do Judiciário, construindo possibilidades reais de vida digna e dando destinação social ao imóvel, o que os retira da situação de miséria. O acampamento recebeu o nome de “Elias Gonçalves de Meura”, em homenagem ao trabalhador assassinado durante a ocupação.

Na região em questão, a agricultura familiar é a maior responsável pela produção de leite, ovos, mandioca, hortaliças e derivados da carne, por exemplo. Os cultivos do Acampamento Elias de Meura servem não só para o autossustento dos moradores, mas abastecem o comércio da região. Todas as famílias têm, como atividade principal, o trabalho agrícola e pecuário e aproximadamente 70 pessoas são filiadas à Cooperativa de Comércio e Reforma Agrária Avante Ltda. (COANA), com sede na cidade de Querência do Norte (PR).

Outra questão a ser ressaltada é que, por iniciativa própria, os moradores do Acampamento Elias de Meura, desde o ano de 2004, trabalharam para ter acesso a processos formais de educação de crianças, jovens e adultos. Nessa busca, alcançaram o estabelecimento, dentro da área em litígio, de uma escola formal que oferece turmas do 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental, além de ofertar também a Educação de Jovens e Adultos (EJA) para tentar suprir a baixa escolaridade entre os adultos da comunidade.

## 2. Natureza dos direitos reivindicados

O conflito fundiário ora analisado é decorrente, em um primeiro plano, da reivindicação do movimento social de

<sup>36</sup> Fls. 83 da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3.

luta pela terra para a realização da política pública da reforma agrária no imóvel rural, pelo descumprimento da função social econômica e do bem-estar social, conforme a previsão do artigo 5º, inciso XXIII e artigo 186, incisos I e IV da Constituição Federal. Em um segundo plano, há vários outros direitos em jogo, que advêm da política de reforma agrária: alimentação, educação, habitação, trabalho, dignidade etc.

Como já exposto, a propriedade mencionada foi declarada de interesse social para fins de reforma agrária, conforme Decreto datado do ano de 1998, por ter sido considerada propriedade improdutivo. Nesse sentido, questiona-se a possibilidade de conceder-se proteção possessória a propriedades em condições como a da Fazenda Santa Filomena, como o faz Eros Roberto Grau:

Sendo assim – isto é, não merecendo proteção jurídica, salvo a correspondente a uma indenização, na desapropriação –, a propriedade rural que não cumpra sua função social não goza da proteção possessória assegurada pelo Código Civil, visto ter ela como pressuposto o cumprimento da função social da propriedade. (GRAU, 2000, p. 145 e 146)

E, também, o prof. Edson Luiz Fachin:

O deferimento da proteção possessória, a partir da Constituição Federal de 1988, passou pela observação do cumprimento da função social da propriedade, e, nessa perspectiva, afronta a Carta Magna o deferimento de reintegração ao titular do domínio que, descumprindo a função social da

propriedade, deixando-a abandonada e improdutivo, sem observâncias das normas protetivas do meio ambiente, quer proteger o que a Constituição não resguarda. A “constitucionalização” da solução dos conflitos emergentes das ocupações rurais em imóveis de extensões latifundiárias, improdutivo e que descumpram sua função social, impõe ao julgador uma nova postura, diversa do proceder clássico emergente da dicção estrita do Código Civil. (FACHIN, 2000, p. 290)

A intervenção dos sujeitos coletivos de direitos e da assessoria jurídica popular nesse caso foi pautada na prevalência dos direitos humanos sobre o direito individual à propriedade privada, a ilegalidade de se conferir proteção judicial à propriedade que não cumpre sua função social e a necessidade de garantir a posse da terra aos trabalhadores – garantindo, assim, direitos à moradia, alimentação, educação, trabalho etc.<sup>37</sup>

A Constituição Federal, no art. 6º, estabelece dentre os direitos sociais o trabalho e a assistência aos desamparados. O despejo das famílias da área nega tais prerrogativas, uma vez que os trabalhadores em questão, por se encontrarem privados de quaisquer outros meios de sobrevivência que não através da ocupação da área, enquadram-se na classificação de “desamparados”, posta pela Lei Maior. Ademais, os acampados seriam despojados do seu meio de trabalho – o cultivo das terras – necessário para a subsistência das famílias.

Está ainda qualificado como direito social a educação (que é dever do

<sup>37</sup> PIVATO, op. cit., p. 231.

Estado conforme o artigo 205 da Constituição Federal), a qual só é assegurado às crianças acampadas devido à ocupação da área.

A responsabilidade pública pelas famílias em questão fica ainda mais evidente ao ter-se em consideração o artigo 5º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que estabelece que o juiz deve atender aos fins sociais a que a lei se dirige e às exigências do bem comum na aplicação da norma. Assim, o Estado-Jurisdição não pode ficar alheio às consequências de sua decisão, como aconteceu, por exemplo, na sentença da ação de reintegração de posse que determinou a saída imediata das famílias que, há oito anos, constroem sua vida no local e não tem outro lugar para viver.

### 3. Agentes sociais

#### 3.1. Sujeitos Coletivos de Direitos

O ator social que reivindica o acesso à terra é o conjunto das famílias que vive na área em litígio. Elas estão organizadas no Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST).

Os movimentos sociais de luta pela terra, no Brasil, possuem uma raiz histórica marcada pela expropriação e violência contra os trabalhadores rurais. Com a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o mandamento constitucional da realização da reforma agrária<sup>38</sup>, enquanto

*objetivo fundamental da República*, na medida em que age no sentido de “garantir o desenvolvimento nacional”, e da “erradicação da pobreza, marginalização e desigualdades sociais”<sup>39</sup>, estes movimentos sociais identificaram a legitimidade da ocupação de propriedades declaradas improdutivas. Dessa forma, pressionam as autoridades para a realização da reforma agrária, numa tentativa de obter justiça e melhora das suas precárias condições de vida.

Dessa forma, através das ocupações de imóveis que não cumprem a sua função social e de outros atos políticos de reivindicação de políticas públicas para o campo, o MST, criado em 1984, se fortaleceu, tendo um papel fundamental na luta histórica pela democratização da terra no Brasil. E, se por um lado o movimento ganhou força e visibilidade, por outro sofreu um intenso processo de criminalização.<sup>40</sup>

A proposta de reforma agrária trazida pelo MST é aquela que enfrenta os latifundiários e seu modo de fazer agricultura – o agronegócio pautado na exportação de *commodities* – e pretende disponibilizar as terras improdutivas para produzir alimentos saudáveis, possibilitar condições de vida digna no campo e na cidade, assim como contribuir para a construção de uma sociedade igualitária. Dessa forma, o caso do Acampamento Elias Gonçalves de Meura é exemplar, pois a resistência das famílias na área, somada

<sup>38</sup> Artigos 184 a 186 da Constituição Federal.

<sup>39</sup> Artigo 3º, incisos II e III, respectivamente, da Constituição Federal.

<sup>40</sup> “A grande novidade são ações de diferentes aparelhos de Estado (Parlamento, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas da União) para, utilizando mecanismos e instrumentos legais e/ou constitucionais, dar caráter de crime a ações e lideranças populares. Consequentemente, criminalizar não é utilizar a força policial para reprimir manifestações (tratar como “caso de polícia”), mas é transformar (caracterizar ou tipificar) uma determinada ação em um crime. Utilizando mecanismos legais, a intenção é fazer com que ações e pessoas sejam vistas e julgadas (pela opinião pública, pelo órgão estatal responsável) como atos criminosos e bandidos (iniciativas feitas à margem da lei).” SAUER, Sérgio. **Processos recentes de criminalização dos movimentos sociais populares**. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2008/10/Processos-recentes-de-criminaliza%C3%A7%C3%A3o-dos-movimentos-sociais-populares.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

à importância da produção do acampamento para a movimentação da economia local, à disponibilização de alimentos saudáveis para a população da região e à promoção dos direitos sociais para dezenas de famílias, demonstra como a democratização da terra é caminho essencial para a realização dos direitos humanos e para a construção de uma sociedade efetivamente democrática.

### 3.2. Entidades Parceiras

A Terra de Direitos acompanha o caso desde a ocupação e é a responsável pela assessoria jurídica aos ocupantes da área relativa aos processos que envolvem a Fazenda Santa Filomena, tendo acompanhado a Ação de Reintegração de posse desde o início, e tendo recentemente, em 2012, realizado a denúncia à Organização de Estados Americanos sobre o descaso do Estado Brasileiro em relação ao assassinato de Elias Gonçalves de Meura. Desta forma, a Terra de Direitos trabalha nesse caso como organização afirmadora de direitos humanos por meio da assessoria jurídica popular<sup>41</sup> em duas perspectivas principais: buscando impedir a impunidade dos responsáveis pela ação da milícia privada e visando garantir o direito à posse, evitando o despejo e efetivando

a desapropriação do imóvel para fins de reforma agrária.

As ações da Terra de Direitos partem do entendimento de que a assessoria jurídica popular não se restringe à prestação de serviços de advocacia ou à litigância judicial, mas que deve ter uma perspectiva bem mais ampla. Assim, a organização utiliza-se de outros meios de exigibilidade política e justiciabilidade dos direitos humanos, tais como: missões *in loco*, informação e formação sobre direitos humanos; campanhas, monitoramento de processos administrativos, incidência política, mediação de conflitos e litigância nas esferas nacional e internacional (PIVATO, 2010).

A complexidade de casos como o ora tratado, especialmente no tocante ao distanciamento entre a real efetivação de direitos e as soluções formais apontadas pelo Judiciário e outras instituições públicas, coloca a assessoria jurídica popular em um constante desafio de construção de estratégias jurídicas e articulações políticas e sociais.<sup>42</sup>

Além da Terra de Direitos, é possível citar outras parcerias do movimento social que têm influência sobre o conflito, como redes locais e estaduais de comuni-

<sup>41</sup> Eliane Botelho Junqueira entende que a advocacia popular "está voltada para os segmentos subalternizados e enfatiza a transformação social a partir de uma atuação profissional que humaniza o indivíduo, politiza a demanda jurídica e cria estratégias de luta e resistência, encorajando a organização coletiva". (Apud GORS DORF, Leandro Franklin. **Advocacia popular** - novos sujeitos e novos paradigmas. Cadernos RENAP, n.º 6, 2005, p. 12).

<sup>42</sup> Como exemplo dessa incidência no caso da Fazenda Santa Filomena, pode-se citar que: "Na esfera local, concentramos esforços para que o sistema de justiça criminal atuasse de forma eficiente na apuração das violações. Porém, conhecedora do histórico de parcialidade e comprometimento de autoridades locais com fazendeiros e latifundiários da região, a Terra de Direitos fez diversas interlocuções com a Procuradoria de Justiça do Estado do Paraná e com a Secretaria de Segurança Pública do Estado, para que garantissem uma eficaz investigação da violação cometida contra os trabalhadores. Ainda no âmbito do Ministério Público Estadual, incidimos junto ao Centro de Apoio Operacional Para Questões da Terra Rural. E, em âmbito nacional, foram feitas diligências junto à Ouvidoria Agrária Nacional e Secretaria Especial de Direitos Humanos. Além da incidência voltada à investigação e reparação das violações de direitos humanos, desde o início foi importante o diálogo junto ao Incra, pois a solução do conflito só pode se dar, ao nosso ver, evitando-se o despejo e desapropriando-se definitivamente a área para reforma agrária. Portanto, ao Incra, diligenciamos por celeridade e eficiência na condução do processo de desapropriação". PIVATO, Luciana C. F. O acampamento Elias de Meura e uma experiência de assessoria jurídica popular na defesa dos direitos humanos dos trabalhadores rurais sem terra. In: FRIGO, Darci; PRIOSTE, Fernando; ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio. (Orgs.). **Justiça e Direitos Humanos: experiências de assessoria jurídica popular**. Curitiba: Terra de Direitos, 2010, p. 230.

cadres populares, responsáveis reportagens e divulgação de campanhas, universidades que mantêm laços com o acampamento, se disponibilizando a trabalhar no local ou a pesquisar o caso,<sup>43</sup> ou associações de produtores da região que contribuem com a produção e comercialização.

A Ouvidoria Agrária Nacional também esteve presente no conflito. Já em 3 de agosto de 2004, o Ouvidor Agrário Nacional, Gercino José da Silva Filho, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário e, ainda, presidente da Comissão Especial de Combate à Violência no Campo, solicitou ao juiz da causa cópia da decisão liminar de reintegração de posse do imóvel em questão aos proprietários.<sup>44</sup> A Ouvidoria Agrária, mais recentemente, esteve presente nas negociações sobre o cumprimento das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso de Elias de Meura, que envolve também a Assessoria Internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Governo do Estado do Paraná.

A Polícia Federal também teve atuação relevante no caso, como será melhor explicitado no item sobre instituições ligadas à segurança pública.

#### 4.2. Governo do Estado do Paraná:

Na época em que os conflitos agrários estiveram mais intensos no Paraná, a

exemplo dos casos de assassinatos enviados à CIDH/OEA, ocupava o cargo de Governador do Estado, Jaime Lerner, conhecido por ter um caráter de combate aos movimentos sociais do campo. Dessa forma, ao invés de buscar uma conciliação entre os interesses em jogo, o Governo tinha uma postura que prejudicava diretamente os trabalhadores sem-terra.<sup>45</sup> Dessa forma, o Executivo Estadual foi um dos principais violadores de direitos no caso, coadunando e mantendo ligação direta com a violência praticada contra os trabalhadores que ocuparam a Fazenda Santa Filomena.

Por outro lado, atualmente, o Estado do Paraná conta com uma Assessoria de Assuntos Fundiários que vem tentando mediar os conflitos no campo. Na audiência de tentativa de composição, realizada em julho de 2012, o representante do Governo do Estado desempenhou um papel de conciliador, visando indicar que não há interesse do Executivo em realizar despejos forçados no Estado, sendo que muitos deles resultaram em graves violências. A Assessoria de Assuntos Fundiários do Governo evidenciou, ainda, que os assentamentos dinamizam a economia da região, trazendo benefícios sociais para todos.<sup>46</sup>

Ressalte-se, ainda, que Governo do Estado do Paraná é mantenedor, desde o início de setembro de 2004, de uma Escola Itinerante no Acampamento Elias de Meura. A escola está sob a Coordenação

<sup>43</sup> O Acampamento Elias de Meura mantém relações com as diversas Universidades e Faculdades de Maringá e região (UEM, UNESPAR e FAFIPA), além da Universidade Federal do Paraná (UFPR), sendo que o Programa de Educação Tutorial (PET) da UFPR também foi um dos responsáveis pela denúncia à OEA sobre o descaso do Estado Brasileiro com a morte de Elias de Meura (Notícias da imprensa local sobre a relação do Assentamento com as Universidades constam às fls. 1824/1842 dos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3).

<sup>44</sup> Fls. 116 dos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3.

<sup>45</sup> Essas violências foram analisadas e julgadas pelo Tribunal Internacional dos Crimes do Latifúndio e da Política Governamental de Violação dos Direitos Humanos no Paraná, realizado no ano de 2001, em Curitiba/PR. (Cf. **Anais do Tribunal Internacional dos Crimes do Latifúndio e da Política Governamental de Violação dos Direitos Humanos no Paraná**. Curitiba, 1º e 2 de maio de 2001)

<sup>46</sup> Ata da audiência às fls. 1679/1681 dos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3.

nação da Educação do Campo da Secretaria de Educação Estadual.<sup>47</sup> Esta escola funciona até os dias atuais e atende não só as crianças, jovens e adultos do Pré-Assentamento Elias Gonçalves de Meura como também os assentamentos vizinhos.

O papel do Poder Executivo, dessa forma, é bastante ambivalente ante ao conflito, tendo atuado como violador e afirmador de direitos, dependendo do momento, dos agentes públicos envolvidos e da postura quanto à política fundiária.

### 4.3. Sistema de Justiça

O Sistema de Justiça reage e interage com as instituições públicas e atores da Sociedade Civil presentes no conflito. O Poder Judiciário é normalmente provocado quando o Executivo, responsável por realizar a política pública de reforma agrária, não cumpre seu papel – seja por ações ou por omissões.

#### Resumo das principais ações judiciais que tratam do caso:

O conflito agrário da Fazenda Santa Filomena é discutido em diversas ações judiciais. São quatro Ações Principais, sem contar as diversas Ações Cautelares e recursos interpostos: a Ação de Desapropriação proposta pelo Incra (autos nº 2001.70.11.001013-4), a Ação Declaratória de Produtividade ajuizada pelos proprietários (autos nº 2001.70.11.000098-0), a Ação de Reintegração de Posse (autos nº

2004.70.11.002001-3) referente à ocupação de 2004 e a recente Ação de Desapropriação Judicial (autos nº 5002397-91.2012.404), todas elas tramitam na Justiça Federal. Afora as ações, é de se ressaltar a existência do inquérito policial que trata do assassinato de Elias de Meura.

Após a classificação da Fazenda Santa Filomena como improdutivo pelo Decreto Presidencial, o proprietário ajuizou, em julho de 1998, a **Ação Cautelar** (autos nº 2001.70.11.00100-18) que tramitou na Vara Federal de Paranaíba, na qual foi concedida liminar para proibir o Incra de ingressar com ação judicial de desapropriação. Posteriormente, na Ação Declaratória de Produtividade<sup>48</sup>, essa liminar foi revogada.

#### 4.3.1. Justiça Estadual

A Ação de Reintegração de Posse referente à ocupação ocorrida em 31 de julho de 2004 foi proposta em 2 de agosto de 2004 perante a **Justiça Estadual**. A 1ª Vara Cível de Terra Rica recebeu a ação e concedeu a liminar de reintegração de posse aos proprietários sem maiores averiguações ou questionamentos<sup>49</sup>. Houve uma tentativa de cumprimento da decisão no mesmo dia em que a decisão foi proferida, 2 de agosto de 2004. Mas, como consta no “Auto de Resistência”<sup>50</sup> lavrado por oficiais de justiça e juntado à Ação de Reintegração de Posse, os ocupantes da área se opuseram à medida.

<sup>47</sup> A implantação dessa escola foi autorizada pela Resolução nº 614/2004 da Secretaria de Educação do Estado, considerando o disposto na LDB nº 9.394/96, Resolução nº 01/02 – CNE/CEB e o Parecer nº 1012/03 do Conselho Estadual de Educação. (Declaração da Secretaria do Estado da Educação às fls. 330 dos Autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3).

<sup>48</sup> Ação Declaratória de Produtividade nº 2001.70.11.000098-0

<sup>49</sup> Consta na decisão do Juiz Luiz Henrique Trompczunski, que concedeu a liminar em 2 de agosto de 2004: “Determino, pois, a expedição de mandado de reintegração de posse, e desde já, defiro o reforço policial, se necessário, pois é inadmissível que as pessoas façam o que bem querem ofendendo a propriedade privada” (fls. 83 dos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3).

<sup>50</sup> Fls. 85 dos Autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3.

Antes que a liminar fosse cumprida, o processo passou a tramitar na Justiça Federal, vez que foi apresentado nos autos Incidente de Exceção de Incompetência<sup>51</sup>, pelos assessores jurídicos da Terra de Direitos, que atuam no processo como procuradores das famílias acampadas.

#### 4.3.2. Justiça Federal

A postura do Judiciário em relação ao conflito da Fazenda Santa Filomena passou por diversas transformações, dependendo, especialmente, do juiz responsável pelo ato. A liminar de reintegração de posse, inicialmente deferida pela Justiça Estadual, foi suspensa após inspeção judicial realizada pelo Juiz Federal Anderson Furlan Freire da Silva em 6 de dezembro de 2004 na fazenda. Depois desse acontecimento incomum, já que são raras as vezes que juízes se dispõem a verificar pessoalmente a realidade social de famílias de trabalhadores rurais sem terra, o Juízo Federal de Paranaíba revogou a liminar. Seguem trechos da decisão:

O caso em análise mostra-se complexo, mormente considerando a existência das ações acima mencionadas, em especial a ação declaratória de produtividade que, apesar de julgada improcedente, ainda impede a continuidade do processo de desapropriação que permitiria que o Incra fosse imitado na posse do bem, promovendo, conseqüentemente, o assentamento das famílias selecionadas. (...)

Assim, em que pese a proteção constitucional, o direito à propriedade não é absoluto e ilimitado, pois deve ser apreciado em harmonia

com os demais direitos ou garantias constitucionais. (...)

Destarte, o interesse individual, quando não atende a sua função social, resta superado pelo interesse coletivo. Se propriedade não cumpre sua função social, fica sujeita ao instituto da desapropriação, onde o expropriado sofre a perda do exercício de qualquer dos poderes relativos à propriedade, entre eles a posse. (...)

Dessa forma, a desocupação do imóvel, antes de uma decisão definitiva, em especial, diante da possibilidade de imitar o Incra na posse do imóvel, poderia ser demasiadamente danosa, gerando riscos talvez desnecessários.

Ressalto que não se está a legitimar a conduta daqueles que promoveram a invasão, todavia, parece razoável que tal medida deva ser efetivada após a solução definitiva das questões abordadas. (...)

Destarte, diante dos acontecimentos, mencionados na Certidão de Constatação de fls. 362-363, considerando, em especial, a situação instalada e a supremacia do interesse social, REVOGO A LIMINAR anteriormente concedida e, nos termos do artigo 265, IV, "a", do CPC, SUSPENDO O PROCESSO até o julgamento da ação declaratória de produtividade pela superior instância.<sup>52</sup>

Este ponto merece atenção: o Juiz Federal apenas suspendeu a liminar depois de visitar a área, conhecer as condições de vida dos ocupantes e o trabalho que vinham desenvolvendo na fazenda,

<sup>51</sup> Fls. 92/97 dos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3.

<sup>52</sup> Decisão às fls. 432/439 dos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3.

tornando-a produtiva. Isso possibilitou ao magistrado que sopesasse o prejuízo que causaria às famílias se a liminar fosse cumprida imediatamente.

Outra decisão que merece atenção especial é a sentença da Ação de Reintegração de Posse, que julgou procedente a Ação, estabeleceu uma multa R\$ 200.000,00 aos trabalhadores rurais sem-terra caso não saíssem da propriedade em 30 dias, e, ainda, multa de mais R\$ 10.000,00 por cada dia de atraso a partir do trigésimo. A mesma multa foi estabelecida ao Estado do Paraná, ao Incra e à União caso não realizem o despejo forçado em cento e vinte (120) dias. Com tal medida, ficou mais dificultosa nova negociação, com tentativa de solução pacífica do conflito, tornando mais difícil a possibilidade de o Incra disponibilizar outra área para assentar as famílias, vez que se coloca um prazo exíguo para a desocupação, sob pena de uma multa exorbitante tanto para os ocupantes quanto para o Estado.

Durante anos, as famílias acampadas na Fazenda Santa Filomena esperaram a decisão do Poder Judiciário. Quando a decisão foi proferida, ela impôs uma solução de certa forma simplista para um problema complexo e, ainda, uma solução de execução imediata (desocupação em trinta dias) para um conflito que envolve oito anos de construção de habitações, condições de trabalho, plantações, escola etc.

Como demonstrado, a teia formada pelos atores sociais e instituições públicas

é bastante complexa, demonstrando que a resolução de conflitos como este não é simples. Uma decisão terminativa de mérito em uma Ação de Reintegração de Posse não resolveu o conflito, pelo contrário, em casos como este a sentença pode encerrar o processo, mas vir a ser a causa de novos conflitos sociais.

Importante analisar, inclusive, o que os próprios atores envolvidos entendem por conflito. Na maioria dos momentos, é possível perceber que o Judiciário encara como problema maior a questão da ocupação da propriedade pelos sem-terra, quando o problema social que motiva e fundamenta a ação dos outros órgãos é a má distribuição de terra país. Muitas vezes, ainda, fica evidente que essa raiz dos problemas agrários - a estrutura agrária desigual - não é enfrentada pelo Estado, e nem mesmo encarada pelos atores como um real problema.

Outro ponto a ser ressaltado sobre o papel do Judiciário é o fato de os proprietários utilizarem de estratégias jurídicas para a paralisação da reforma agrária, sendo ilustrativo neste caso concreto o ajuizamento pelos fazendeiros, na Vara Federal de Paranavaí, da Ação Declaratória de Produtividade, que suspendeu o trâmite da Ação de Desapropriação proposta pelo Incra. Esta judicialização da política pública de reforma agrária pelos latifundiários, levanta a questão sobre a responsabilidade do Poder Judiciário decorrente da paralisação dos processos de desapropriação judicializados<sup>53</sup>. A tática dos advogados dos grandes proprietários

<sup>53</sup> Em 2009, um levantamento preliminar da Procuradoria Federal Especializada do INCRA apontou "a existência de pelo menos 220 processos de desapropriação obstruídos na Justiça. Eles estão parados em decorrência de ações judiciais contrárias dos mais variados tipos. Caso esses processos fossem concluídos, seria possível assentar mais de 11 mil famílias em todo o território nacional". (INCRA. Relatório do Incra aponta mais de 200 processos de desapropriação parados no Judiciário. 27 abr. 2009 16:55. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/noticias/8825-relatorio-do-incra-aponta-mais-de-200-processos-de-desapropriacao-parados-no-judiciario>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

consiste no ajuizamento de ações que obstam a desapropriação, como ações declaratórias de produtividade, ações anulatórias de ato administrativo ou ações cautelares. E essa estratégia tem sido aceita pelo Judiciário.<sup>54</sup>

#### 4.3.3. Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

A 4ª Câmara Cível do Tribunal Regional Federal da 4ª Região tornou-se preventiva para análise dos casos relacionados ao conflito agrário da Fazenda Santa Filomena. Logo que foi concedida a liminar de reintegração de posse, em 2004, a decisão foi agravada e o Tribunal Regional Federal proferiu decisão em 7 de dezembro de 2004, deferindo o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento, nos seguintes termos:

Em sede de cognição sumária, tendo em vista as peculiaridades que o caso encerra, mormente no que se refere à dúvida sobre a produtividade do imóvel o que se discute no feito principal, bem como na ação declaratória (julgada improcedente) e na ação de desapropriação, não considero que esteja presente o necessário *fumus boni iuris* a autorizar o deferimento do pedido liminar, ao contrário, a situação apresenta evidente polêmica, razão pela qual considero que um liminar pode acarretar mais prejuízos do que benefícios ao feito, sem falar que considero inegável que o *periculum in mora* favorece os ora recorrentes.<sup>55</sup>

Dessa forma, através dessa decisão,

o Judiciário negou a participação dos moradores da área em uma Ação que decidiria o próprio destino deles. Contra tal decisão, foram interpostos recursos, sendo que um deles ainda não foi julgado pelo Superior Tribunal de Justiça e o outro foi julgado improcedente, mantendo a decisão do TRF. O debate nos autos se esgota na consideração de produtividade e improdutividade (GUT e GEE), vez que o Poder Judiciário se exime de considerar a presença das famílias no local. O ingresso dos moradores da área como assistentes seria importante, inclusive, para que o Judiciário fosse provocado a se manifestar sobre a matéria de direitos humanos que está presente no conflito.<sup>56</sup>

#### 4.3.4. Ministério Público

O Ministério Público intervém nas ações que tratam do conflito agrário na Fazenda Santa Filomena, conforme disciplina o artigo 82, inciso III, do Código de Processo Civil.<sup>57</sup> Os pareceres do Ministério Público Federal nos agravos interpostos pelos proprietários contra a decisão que revogou a liminar de reintegração de posse foram favoráveis à manutenção da revogação e, assim, à manutenção das famílias na área até o julgamento da Ação Declaratória de Produtividade. Neste sentido, segue trecho de uma manifestação:

[...] os elementos carreados aos autos, embora logrem provar certa perda patrimonial, nada convencem acerca de permanente e irreversível perda, muito menos demonstram ofensa a direitos indisponíveis ou privação do essencial à subsistência.

<sup>54</sup> PIVATO, op. cit., p. 224 e 244.

<sup>55</sup> Decisão do Relator Desembargador Federal Edgard Lippmann Junior às fls. 368/369 dos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3.

<sup>56</sup> PIVATO, op. cit., p. 246.

<sup>57</sup> “Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir: III - nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.”

De modo diverso, a imediata retira[da] dos assentados acarretaria efeitos sociais indesejáveis e contrários aos objetivos declarados pela Carta Republicana de 1988, em especial os relativos à construção de uma sociedade justa e solidária, à erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e à promoção do bem de todos, tudo conforme o vigoroso e eloquente princípio da dignidade humana.<sup>58</sup>

No ano de 2012, instado a se manifestar novamente sobre o deferimento da liminar, o Ministério Público manifestou-se no sentido de aguardar até o desfecho da outra ação que discutia a produtividade da área, como se vê:

Assim, seria temerário, antes da decisão definitiva, e marcada para breve audiência de conciliação entre as partes, deferir-se uma liminar de reintegração de posse ou declinar o feito à Justiça Estadual, tendo em vista que tanto a reversão quanto o provimento provisório concedido seria de difícil concretização, incorrendo em alto custo humano e material, trazendo prejuízos muito maiores aos réus do que benefícios aos autores, e possivelmente colocando em risco a segurança e a paz pública, e até a incolumidade física dos indivíduos. Tais providências também teriam o efeito prático de muito provavelmente inviabilizar qualquer acordo que viesse eventualmente a ser exarada na já designada audiência de conciliação.<sup>59</sup>

Dessa forma, nas duas manifestações

acima, o Ministério Público teve uma postura condizente com sua função de defesa dos interesses da sociedade. Entretanto, é de se frisar que, durante a audiência de tentativa de conciliação realizada em julho de 2012, diante do fato de o representante do Incra esclarecer que havia dificuldades em disponibilizar outra área no Estado do Paraná para assentar as famílias, o representante do Ministério Público presente na audiência perguntou ao Incra se não havia terras em Estados como Goiás ou Mato Grosso para assentá-las. Assim, não manifestou consideração quanto à origem das famílias e os vínculos sociais criados no local. Ressalte-se que, conforme consta no laudo agrônomo-social realizado em 2012, que instrui a Ação de Desapropriação Judicial referida acima, a maioria dos moradores da Fazenda Santa Filomena é natural do Paraná, sendo que alguns vieram de outras regiões do Estado, mas grande parte é do próprio noroeste paranaense. Preservam, assim, vínculos com a região e têm vontade de manter os laços sociais construídos.

Quanto ao papel da Polícia civil e do Ministério Público no tocante à questão criminal, é importante ressaltar, ainda, a situação de morosidade ativa que acabou por produzir um resultado de impunidade no que diz respeito ao assassinato de Elias de Meura. Após seis anos de paralisação do inquérito policial, o Ministério Público do Estado do Paraná promoveu o seu arquivamento. Para justificar o arquivamento, o representante do Ministério Público alegou inexistirem indícios suficientes de autoria delitiva e que, ainda que existissem esses indícios, os autores da ação teriam praticado o homicídio em legítima defesa da propriedade.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Fls. 1376 dos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3

<sup>59</sup> Fls. 1649 dos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3

<sup>60</sup> Fls. 768/771 dos Autos do Inquérito Policial nº 49/2004.

### 4.3.5. Segurança Pública

Em relação às instituições públicas ligadas à segurança, como a Polícia Militar, é possível perceber que elas estiveram presentes nos momentos em que houve conflito físico mais direto entre os atores sociais, como no despejo das famílias que ocuparam a Fazenda Santa Filomena em 2000.

O relatório de reintegração de posse da Polícia Militar do Paraná<sup>61</sup> descreve a operação de despejo que ocorreu em 24 de fevereiro de 2000, deixando trinta (30) ocupantes da área feridos, entre eles crianças e adolescentes, além de três (3) policiais. Na desocupação forçada, foram presas onze (11) pessoas, nove (9) delas sob a justificativa de desobediência, uma por formação de quadrilha ou bando e uma por porte de arma. Aqui, desponta a questão da criminalização dos movimentos e militantes sociais, quando atos políticos de protesto e reivindicação de direitos, como o caso da ocupação de terra são transformados em crimes no discurso e na atuação dos agentes de justiça e segurança pública.

Fato relevante é o envolvimento da Polícia Militar na milícia privada que atuava ilegalmente contra o MST, o que foi demonstrado na “Operação Março Branco” da Polícia Federal. A operação desvendou que a milícia era chefiada pelo então Coronel da Polícia Militar. Tais fatos são aprofundados no item a seguir, sobre os agentes violadores privados.

## 5. Agentes privados

Uma análise profunda sobre os agen-

tes violadores em um conflito agrário pode ser bastante complicada, especialmente quando se entende que a própria estrutura fundiária desigual, a má distribuição de terras, pode ser considerada uma violação de direitos. Analisando sob esta ótica, o que gerou o ato político de ocupação da fazenda declarada improdutivo foi o processo de violação de direitos pelo qual passaram as famílias, privadas de garantias constitucionais, de direitos fundamentais. Constitucionalmente, a reforma agrária constitui uma política pública (art. 184), e o acesso à terra um direito (art. 5º, *caput*), assim como a habitação e o exercício de um trabalho (art. 6º).

Toda propriedade deve cumprir sua função social. Dessa forma, quando os proprietários de um imóvel rural mantêm o seu imóvel improdutivo, estão violando um direito, cujo titular é a própria sociedade. Para além disso, a contratação de milícias privadas para “proteger” imóveis rurais de ocupações constitui em si um crime, sem fundamento de validade ou legitimidade.

Como se verifica em diversos documentos levantados pela pesquisa de campo, como ofícios endereçados aos poderes públicos, denúncias às autoridades e organismos internacionais, recomendações e condenações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos da OEA, inquéritos policiais e processos judiciais, o uso dessas milícias pelos grandes proprietários do Paraná, sendo que, antes da morte de Elias de Meura, outros trabalhadores rurais sem-terra do Estado foram assassinados em despejos ilegais ou em emboscadas e manifestações<sup>62</sup>. A maioria

<sup>61</sup> O Relatório da PM consta às fls. 628/648 dos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3.

<sup>62</sup> Como o caso de Sebastião Camargo Filho, morto em 7 de fevereiro de 1998 (com recomendações ao Estado Brasileiro, algumas até hoje sem cumprimento); o Caso n. 12.478, sobre o assassinato de Sétimo Garibaldi, em 27 de Novembro de 1998 (com sentença condenatória do Brasil exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos); o Caso n. 11.517, sobre a execução de Diniz Bento da Silva, o Teixeira, cometida por policiais militares em Campo Bonito, em 8 de Março de 1993 (igualmente com recomendação não cumpridas pelo Estado Brasileiro).

dos crimes ocorreu com a participação ou com a conivência da Polícia Militar – através da formação de grupos armados, milícias privadas, contratadas pelos fazendeiros<sup>63</sup>, como foi o caso do assassinato do trabalhador Elias de Meura e do próprio Poder Judiciário nacional, que se mostra omissivo e, por vezes, protagonista dessas violações.<sup>64</sup>

Para explicitar melhor o contexto das milícias privadas especializadas em perseguir trabalhadores sem-terra no Paraná, é bastante elucidativo descrever o contexto do assassinato de Elias Gonçalves de Meura e as investigações sobre o homicídio – ou a falta de investigações. Essa conjuntura evidencia o papel não só dos proprietários e da milícia como violadores de direitos, mas do próprio Estado com um agente que contribui para gerar e perpetuar conflitos agrários.

Depois do despejo ilegal e violento e do assassinato de Elias de Meura, foi instaurado, na delegacia de Terra Rica, o Inquérito Policial nº 46/04, pelo qual se buscou investigar a ocorrência de delitos e sua autoria. Contudo, após anos de investigação, o Ministério Público do Estado do Paraná opinou pelo arquivamento do inquérito policial.

As provas contidas nos autos do inquérito também apontam que a situação ocorrida na Fazenda Santa Filomena não consistiu em um fato isolado. A manutenção da milícia armada estava ligada à quadrilha que fora investigada na “Operação

Março Branco” da Polícia Federal. Tal operação policial desarticulou uma quadrilha armada especializada no patrulhamento de fazendas ocupadas por membros do MST e sua subsequente desocupação forçada. A quadrilha também praticava o crime de tráfico internacional de armas e violações diversas aos direitos humanos. Oito pessoas foram presas, incluindo um Tenente-Coronel da Polícia Militar do Estado do Paraná. Houve a apreensão de armas de diversos calibres usadas pelos membros da quadrilha.

## 6. Quadro de Agentes e Instituições Envolvidas no Conflito

O **Quadro 5** é ilustrativo da complexidade social e institucional que envolve o conflito fundiário na Fazenda Santa Filomena, revelando uma teia de agentes e instituições que sugere também o sentido e o caráter da complexidade que uma adequada solução do referido conflito reivindica.

## 7. Quadro da Judicialização do Conflito

Como foi possível observar, à complexidade social e institucional corresponde também uma intensa prática litigante envolvendo os respectivos sujeitos, agentes e instituições, conforme o **Quadro 6** (página 50) demonstra.

<sup>63</sup> Segundo declaração notória de Humberto Sá (representante do Primeiro Comando Rural, PCR), no dia 10 de março no Jornal do Estado, da Rede Paranaense de Televisão, onde assume abertamente a formação desta quadrilha de pistoleiros: “Será formada ou criada uma força tarefa, uma milícia, como quer que seja chamado, ou contratação de uma firma especializada para que tenhamos proteção fora dos padrões normais”. Ainda afirma: “Se formos agredidos, certamente nos defenderemos com as armas que tivemos disponíveis”. (Disponível em: <[http://www.pco.org.br/conoticias/ler\\_materia.php?mat=14415](http://www.pco.org.br/conoticias/ler_materia.php?mat=14415)>. Acesso em: 17 jan. 2012).

<sup>64</sup> A Corte Interamericana de Direitos Humanos já reconheceu tais fatos, como no Caso n. 12.353 (Arley José Escher e Outros contra Brasil), entre outros.



Quadro 5 - Agentes e Instituições Envolvidas no Conflito

SOCIEDADE CIVIL			ESTADO				
Sujeitos Coletivos de Direitos	Entidades Sociedade Civil	Agentes Privados	Sistema de Justiça				
			Poder Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública	Poder Executivo	Poder Legislativo
MST	Terra de Direitos	Latifundiários	Vara Federal de Paranaíba	Ministério Público Federal		Presidência da República	
	Universidades	Milícias privadas	Tribunal Regional Federal da 4ª Região	Ministério Público do Estado do Paraná		Ouvidoria Agrária Nacional/MDA	
	Associações de Produtores Rurais	UDR	1ª Vara Cível da Comarca de Terra Rica/PR			Secretaria de Direitos Humanos Presidência da República	
	Coletivos de comunicação popular	Veículos Midiáticos				Assessoria de Assuntos Fundiários do Governo do Estado do Paraná	
	Assessoria Jurídica Universitária					Incra	
						Governo do Estado do Paraná	
						Polícia Militar	
						Advocacia Geral da União	

## 8. Panorama atual do conflito

Em setembro de 2012, quando foi concedida a liminar de reintegração de posse em favor dos fazendeiros, moravam 76 famílias na Fazenda Santa Filomena. Inicialmente, em 2004, a ocupação foi realizada por cerca de 400 famílias. Segundo o Laudo Agrônomo e Social sobre o “Pré-Assentamento Elias de Meura”, elaborado em maio de 2012 a fim de dar suporte à propositura da Ação de Desapropriação judicial, a redução no número de famílias acampadas se deu principalmente por dois motivos. O

primeiro deles é que parte das famílias foi contemplada por outros dois projetos de assentamentos na região (Pré-assentamento Milton Santos em Planaltina do Paraná e Pré-assentamento Companhia Roseli Nunes em Amaporã). Outro elemento que contribuiu para a diminuição do número de famílias foi o fato de a área da fazenda ser insuficiente para o assentamento de todas as 400 que a ocuparam. Assim, esse deslocamento se deu mediante consenso entre as famílias, representantes do MST e o Governo Federal, através do Incra. A área da fazenda, conforme registrado



Quadro 6 - Judicialização do Conflito

Categorias de Litigantes		Classe Processual Manejada		
		Justiça Cível	Justiça Criminal	Observação
Advocacia Popular	Sujeitos Coletivos de Direitos	Pedido de Assistência para figurar junto ao Incra na Ação Declaratória de Produtividade		Pedido negado sem a apreciação do mérito
Advocacia Popular	Sujeitos Coletivos de Direitos	Ação de Desapropriação Judicial		Objetivo: Desapropriação da fazenda em favor das famílias acampadas com fundamento no art. 1.228, §§ 4º e 5º do Código Civil.
Agentes do Estado	Procuradoria do Incra	Ação de Desapropriação		Objetivo: Desapropriação por interesse social para Reforma Agrária com fundamento na improdutividade do imóvel.
Agentes Privados	Proprietários da fazenda	Ação Cautelar		Objetivo: Concessão de liminar para suspender o andamento do processo administrativo de desapropriação.
	Proprietários da fazenda	Ação Cautelar		Objetivo: Produção antecipada de provas para ingresso com Ação Declaratória de Produtividade
	Proprietários da fazenda	Ação Declaratória de Produtividade		Objetivo: Declaração de que a Fazenda Santa Filomena é produtiva
	Proprietários da fazenda	Ação de Reintegração de Posse		Objetivo: Concessão de reintegração da posse do imóvel aos proprietários
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>Total Ações Judiciais: 10</b>

pelo Incra no Decreto de 1997, é de 1.889,50 hectares.

Depois da decisão de reintegração de posse, as lideranças do Acampamento Elias de Meura relataram que houve certa desmobilização das famílias, que foram tomadas, de alguma maneira, por um desânimo diante da forma como o Judiciário tratou o caso.

Contra a decisão do Juízo Federal de Paranaíba, foram interpostos diversos recursos pelos advogados da Terra de Direitos visando reverter a situação ou, ao menos, suspender o cumprimento da liminar - vez que, uma vez cumprida e realizado o despejo, a Ação de Desapropriação Judicial baseada na posse-

trabalho das famílias sem-terra perderia seu principal fundamento. Entretanto, mesmo com a possibilidade jurídica de se suspender o cumprimento da liminar ante o risco de lesão grave e de difícil reparação, a juiz competente decidiu manter sua posição.

Com o risco de despejo eminente, o MST buscou negociar com o Incra e o Governo do Estado, através da Assessoria de Assuntos Fundiários do Paraná, uma área para assentar essas famílias, evitando o despejo forçado e garantindo que as famílias tivessem minimamente um local para morar. Ou seja, o Poder Judiciário, na verdade, ao dar uma solução formal para o caso, acabou consolidando um problema social que outros atores sociais

envolvidos no processo tentaram solucionar de forma material, com garantia efetiva dos direitos das famílias envolvidas.

Dessa forma, depois de mais de oito anos acampadas na região Noroeste do Paraná, cerca de 60 famílias que moravam na Fazenda Santa Filomena foram assentadas, em abril de 2013, no município de Carlópolis, região norte do Estado.

A criação do assentamento em Carlópolis foi reconhecida como uma vitória para as famílias, que agora têm definitivamente um lugar para viver e trabalhar. Por outro lado, a denúncia feita pelo MST - quando da ocupação da área -, sobre a improdutividade da Fazenda Santa Filomena e a necessidade de sua desapropriação, não teve o resultado

almejado. Da mesma forma, a impunidade sobre o assassinato do camponês Elias Gonçalves de Meura permanece.

Como se vê, um caso de complexidade como este coloca permanentemente a necessidade de buscar ações estratégicas articuladas entre várias entidades, uma construção coletiva entre a Sociedade Civil e as instituições públicas. Entretanto, tanto a ação institucional quando a ação da Sociedade Civil visando a efetivação dos direitos dos trabalhadores sem-terra apresentaram limites, esbarrando na decisão judicial de reintegração de posse. A Fazenda Santa Filomena, declarada área de interesse social para fins de reforma agrária por Decreto Presidencial, ao final, não foi desapropriada.

## Caso nº 3

# Conflito Tradicional – Caso da Comunidade Quilombola Manoel Ciriaco – Guaíra - Estado do Paraná

### 1. Histórico do conflito

A comunidade quilombola Manoel Ciriaco dos Santos está localizada na zona rural do Município de Guaíra, Estado do Paraná, na localidade conhecida como Maracaju dos Gaúchos. Atualmente, cerca de dez famílias quilombolas vivem nos dez alqueires de terras que foram comprados por Manoel Ciriaco dos Santos na década de 1950. A situação de conflito coletivo pela posse da terra rural que a comunidade enfrenta hoje está intimamente ligada à história de preconceitos raciais típicos de um Estado que se afirma de colonização europeia.

A história desta comunidade quilombola é singular quanto à ocupação territorial em Guaíra. Os integrantes da comunidade descendem de negros e negras que foram escravizadas no Município de Itambé do Serro, no Estado de Minas Gerais. Após o período escravocrata, já na década de 1950, um grupo de pessoas, lideradas por Manoel Ciriaco dos Santos, migrou da região de Itambé do Serro, Minas Gerais, para a região de Guaíra, no Paraná. Com muito esforço e trabalho, os familiares de Manoel Ciriaco dos Santos compraram dois lotes de terras na localidade rural conhecida como Maracaju dos Gaúchos e lá se estabeleceram.

A comunidade quilombola Manoel Ciriaco dos Santos é a única negra na localidade do Maracaju dos Gaúchos. Essa

situação sociocultural colocou a comunidade em uma condição de exclusão social e econômica que dificultou muito a sua sobrevivência. Desde que chegaram à região, coube a seus integrantes a realização dos trabalhos menos valorizados social e financeiramente, além da exclusão sociorracial que marca a comunidade. Essa situação conflituosa, entretanto, sempre foi mascarada, como é próprio da expressão do preconceito racial no Brasil.

Porém, foi a partir do ano de 2007 que a situação de conflito entre os quilombolas e os não quilombolas da região de Maracaju dos Gaúchos tornou-se explícita e grave. Pois foi nesse ano de 2007 que a comunidade quilombola passou de uma histórica situação de passividade nas relações socioeconômicas que lhes eram desfavoráveis, para passar a lutar pela titulação do território quilombola nos marcos do Decreto Federal 4887/03.

O início dos trabalhos do Incra para a titulação do território, o que compreende uma ação do Estado para destinar mais terras aos quilombolas, foi o estopim da atual situação de conflito na região. Os proprietários rurais vizinhos dos quilombolas, com o apoio de proprietários rurais de outras regiões políticos e agentes de estado, iniciaram um processo intenso de ações violentas contra a comunidade e contra os agentes públicos que tinham como missão dar andamento ao

processo de titulação do território quilombola.

Com o objetivo de impedir que a comunidade tivesse êxito no seu pleito pela titulação do território os proprietários rurais da região ameaçaram de morte a atual liderança da comunidade; impediram que funcionários do Incra fizessem estudos de campo; roubaram materiais e mantiveram funcionários do Incra em cárcere privado; impediram que o Incra entregasse cestas básicas na comunidade, entre outras tantas ações<sup>65</sup>.

Frise-se que os opositores dos quilombolas também buscaram sufocar economicamente a comunidade, para que, assim, desistissem do pleito pela titulação do território, vendessem suas terras e se retirassem da região. Para tanto os proprietários rurais deixaram de contratar integrantes da comunidade para trabalhar na roça por diárias, como era de costume. Da mesma forma, passaram a coagir comerciantes da região a não empregar membros da comunidade e a dificultar qualquer atividade econômica da comunidade na região<sup>66</sup>. Também com esse objetivo, diziam inverdades aos quilombolas quanto ao direito de titulação.

Dado esse breve contexto, é possível afirmar que a situação de conflito está alicerçada na ação violenta e racista que proprietários rurais engendraram no momento em que observaram que a comunidade quilombola poderia vir a ter algum êxito no pleito pela titulação de seu território. O conflito, que, desde a década de 1950, era mascarado e colocava os quilombolas sempre em posição desfavorá-

vel, intensificou-se e tornou-se expresso quando os quilombolas passaram a se mobilizar por direitos e tiveram alguma resposta positiva por parte do Estado.

## 2. Natureza dos direitos reivindicados

Os direitos reivindicados pela comunidade quilombola Manuel Ciriaco dos Santos têm natureza fundamental, são direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. A comunidade luta por políticas públicas para a produção no campo, luta para manter sua cultura viva e respeitada na região, luta para ter acesso a serviços básicos de educação, entre outros direitos humanos.

Contudo, para fins deste trabalho, merece especial relevo a luta da comunidade pela titulação de seu território quilombola. Após quase meio século da chegada dos primeiros integrantes da comunidade à região, os atuais integrantes do grupo têm dificuldades de se manterem no campo em razão da pouca terra que possuem. Apesar de nunca terem tido acesso a uma porção de terra que fosse necessária para manter o grupo sem que fossem necessários trabalhos externos, hoje a comunidade ocupa uma área que tem cerca da metade da área original. Se acaso a comunidade não obtiver êxito na sua luta pela titulação do território, há uma grande possibilidade de desagregação do grupo como comunidade rural.

Assim, os direitos reivindicados têm natureza fundamental e são essenciais para a continuidade da existência do

<sup>65</sup> Fonte: parecer Incra SR(09) F4/nº 003/2010 e termo de declarações de Joaquim dos Santos, Adir Rodrigues dos Santos ao Ministério Público Federal em 19 de outubro de 2009.

<sup>66</sup> Termo de declarações de Joaquim dos Santos, Adir Rodrigues dos Santos ao Ministério Público Federal em 19 de outubro de 2009, termo de declarações de Adir Rodrigues dos Santos à Polícia Federal em 24 de novembro de 2009 e parecer Incra SR (09) F4/nº 003/2010.

grupo como tal, nos termos do art. 68 do ADCT e da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sendo diretamente referidas a políticas públicas de titulação dos territórios quilombolas, vinculadas ao Incra e SEPPIR.

### 3. Agentes sociais

O principal agente social envolvido no conflito, na qualidade de sujeito coletivo de direitos, é a própria comunidade quilombola Manoel Ciriaco dos Santos. Também atua no conflito a Federação das Comunidades Quilombolas do Paraná (FECOQUI) e a Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ).

A Terra de Direitos é uma organização da sociedade que atua assessorando juridicamente a comunidade, principalmente no monitoramento do processo administrativo de titulação e nas situações de conflito explícito, tendo realizado, por exemplo, o pedido de ingresso da comunidade e o acompanhamento do caso no Programa Nacional de Defensores de Direitos Humanos.

### 4. Instituições públicas envolvidas

Incra: órgão responsável pelo processo de titulação do território quilombola. É ao mesmo tempo violador e garantidor dos direitos da comunidade. De um lado, tem buscado garantir os direitos da comunidade dando andamento ao processo de titulação e possibilitando o

acesso a outros serviços (como a entrega de sextas básicas) e, de outro, tem violado direitos da comunidade, seja pela grande lentidão do processo de titulação<sup>67</sup>, seja pelo erro cometido com a contratação da ONIOESTE para realização do Laudo Antropológico<sup>68</sup>. Também atuou realizando reuniões com proprietários rurais não quilombolas para informar sobre os procedimentos que seria adotados no processo administrativo de titulação.

Polícia Federal: atuou nas situações em que o conflito físico envolveu proprietários rurais e os funcionários do Incra. De forma geral, atuou para garantir que o Incra pudesse realizar suas atividades ante às ameaças advindas de proprietários rurais.

Ministério Público Federal: atuou nas situações de conflito, ajuizando ações penais contra os proprietários rurais que teriam praticado crimes contra os integrantes do Incra<sup>69</sup>. Também monitora o processo de titulação do território quilombola no Incra. Ajuizou ação civil pública para coagir o Incra a realizar a titulação do território em doze meses<sup>70</sup>.

Justiça Federal: processou ações penais contra os proprietários rurais não quilombolas e processa a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal.

SEPPIR: a SEPPIR teve uma atuação relevante para assegurar direitos da comunidade, seja através da realização de reuniões informativas com proprietários rurais não quilombolas, seja através do monitoramento do processo administrativo de titulação junto ao Incra

<sup>67</sup> Processos administrativos MEMO SR (09) F 519/2008.

<sup>68</sup> Parecer Incra SR (09) F4/nº 003/2010.

<sup>69</sup> Ação Penal nº 5000888-10.2012.404.70, Ação Penal nº 5000919-64.2011.404.70, Ação Penal nº 5000920-49.2011.404.7017.

<sup>70</sup> Ação Civil Pública 5001103-83.2012.404.7017.

UNIOESTE: teve uma atuação flagrante contra as comunidades quilombolas na medida em que dois professores desta instituição foram indicados para realizar o laudo antropológico da comunidade. Ao elaborarem o laudo, negaram à comunidade, explicitamente, a condição de quilombola e o direito ao território. O laudo não foi recebido oficialmente pelo Incra e os professores sofreram representação ante à Associação Brasileira de Antropologia<sup>71</sup>.

Supremo Tribunal Federal: pode ser considerado um violador dos direitos da comunidade na medida em que deixa de declarar a constitucionalidade formal de material do Decreto Federal 4887/03 nos autos da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 4887/03. Essa situação gera insegurança para órgãos públicos, a exemplo do Incra, e é utilizada por grupos contrários ao interesse da comunidade para deslegitimar o direito constitucional de acesso ao território da comunidade quilombola.

Polícia Civil: teve uma atuação pouco eficaz na investigação dos crimes cometidos contra os integrantes da comunidade quilombola, não contribuindo para refrear as ações ilegais contra a comunidade.

Programa Nacional de Proteção a Defensores de Direitos Humanos: teve uma atuação positiva na medida em que incluiu uma das lideranças da comunidade no programa<sup>72</sup>. A inclusão no programa e as visitas e monitoramentos à distância feitos pela equipe técnica do programa

ajudaram a fortalecer a comunidade, ao tempo em que demonstrou aos opositores dos direitos dos quilombolas que o estado também atua em defesa da comunidade.

Grupo de trabalho Clóvis Moura: órgão do Estado do Paraná que realizou um levantamento sobre as comunidades quilombolas do Estado. Foi um dos primeiros órgãos públicos a dialogar com a comunidade sobre a questão dos quilombolas. A iniciativa de contato com a comunidade foi muito importante para que esta pudesse se reconhecer como remanescente das comunidades dos quilombos. Contudo, ao dialogar com a comunidade sobre as políticas públicas que teriam direito, não os alertou sobre os conflitos que poderiam advir com a busca por essas políticas, inclusive a territorial. Tal fato colocou a comunidade em uma situação de extrema vulnerabilidade.

Partido Democratas: partido político que ajuizou a ADI 3239 no STF, gerando instabilidade no direito de titulação dos territórios quilombolas, inclusive no caso em apreço.

Deputado Estadual Élio Rusch: visitou a área de conflito em atuação expressa contra o direito da comunidade quilombola, chegando mesmo a afirmar que a comunidade não era quilombola<sup>73</sup>.

## 5. Agentes privados

Proprietários Rurais: grupo de proprietários rurais da região do conflito, que se opõe à titulação do território quilombola. O grupo é formado tanto por pro-

<sup>71</sup> Representação realizadas pela Terra de Direitos à Associação Brasileira de Antropologia, fevereiro de 2011.

<sup>72</sup> Fonte: <[http://novoportal.sdh.gov.br/importacao/noticias/ultimas\\_noticias/2010/06/24-jun-2010-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-vai-em-missao-a-comunidade-quilombola-em-guaira-pr](http://novoportal.sdh.gov.br/importacao/noticias/ultimas_noticias/2010/06/24-jun-2010-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-vai-em-missao-a-comunidade-quilombola-em-guaira-pr)>. Acesso em: 31 jul. 2013.

<sup>73</sup> Fonte: <<http://www.aquiagora.net/noticias/ver/4221/Para-Rusch-caso-de-Maracaju-dos-Gauchos-e-agressao-ao-estado-de-direito/>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

prietários rurais, que podem vir a ser afetados em uma situação de desapropriação, como por pessoas que não serão atingidas diretamente pelas desapropriações ou outras medidas do estado. Atuam de forma a impedir que a comunidade tenha acesso a políticas públicas, principalmente a de titulação do território, agindo muitas das vezes de forma ilegal. Há fundada suspeita de que estão envolvidos nas ameaças a integrantes da comunidade e funcionários do Incra.

## 6. Quadro de agentes e instituições envolvidas no conflito

O **Quadro 7** é ilustrativo da complexidade social e institucional que envolve o conflito fundiário na Comunidade Quilombola Manoel Siraico, revelando uma teia de agentes e instituições que sugere também o sentido e o caráter da complexidade que uma adequada solução do referido conflito reivindica.

**Quadro 7 - Agentes e Instituições Envolvidas no Conflito**

SOCIEDADE CIVIL			ESTADO				
Sujeitos Coletivos de Direitos	Entidades Sociedade Civil	Agentes Privados	Sistema de Justiça			Poder Executivo	Poder Legislativo
			Poder Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública		
Comunidade quilombola Manoel Siraico dos Santos	Terra de Direitos	Proprietários Rurais	Supremo Tribunal Federal	Ministério Público Federal		SEPPIR	Dep. Estadual Élio Rusch
Federação quilombola do Estado do Paraná CONAQ						Incra	Partido Democrata
						Programa Nacional de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos	
						Polícia Federal	
						Grupo de trabalho Clóvis Moura - do Estado do PR	
						Polícia Civil	
						Universidade do Oeste do Paraná	

## 7. Quadro da Judicialização do Conflito

Como foi possível observar, à complexidade social e institucional corres-

ponde, também, uma intensa prática litigante envolvendo os respectivos sujeitos, agentes e instituições, conforme o **Quadro 8** demonstra:



Quadro 8 - Judicialização do Conflito

CASO COMUNIDADE QUILOMBOLA MANOEL SIRIACO				
Categorias de Litigantes		Classe Processual Manejada		
		Justiça Cível	Tipo Penal	Observação
Advocacia Popular				
Agentes do Estado	Ministério Público Federal	Ação Civil Pública		Busca-se a titulação do território em 12 meses
	Ministério Público Federal		Injúria em razão de raça, cor, etnia, religião	Agentes privados processados por ato contra funcionários do INCRA e contra a comunidade. Absolvidos
	Ministério Público Federal		Ameaça	Agentes privados processados por ato contra funcionários do Incra e contra a comunidade. Absolvidos
	Ministério Público Federal		Sequestro e Cárcere Privado; Auxílio à fuga de autoridade;	Agentes privados processados por ato contra funcionários do Incra e contra a comunidade. Absolvidos
Agentes Privados				
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>Total Ações Judiciais 5</b>

## 8. Panorama atual do conflito

No atual momento, a situação de conflito permanece, principalmente ante às incertezas quanto ao desfecho final do processo administrativo de titulação do território quilombola. A fragilidade da política pública de titulação de territórios quilombolas é o principal entrave para a solução do conflito.

No atual momento, a situação não está exacerbada quanto à dimensões violentas do conflito. Isso, porque a comunidade consegue, ainda que de forma precária, sobreviver com políticas públicas como o Bolsa Família, entrega esporádica de cestas básicas e programas como o Compra Direta. Por outro lado, a ausência de capacidade do Incra em dar andamento ao processo administrativo de titulação faz com que os opositores da comunidade não adotem medidas mais enérgicas para tentar inviabilizar a titulação do território.

A atuação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal nas questões relacionadas aos crimes cometidos pelos fazendeiros também contribuiu para que as intimidações e violências praticadas contra a comunidade arrefecessem. Contudo, a absolvição de todos os proprietários rurais nos processos criminais abre caminhos para novas ações truculentas. Estima-se que, se o Incra efetivamente voltar a trabalhar pela titulação do território, as situações de conflito podem se acirrar.

Acredita-se que só há possibilidade real de resolução do conflito se for garantido o direito de acesso à terra para a comunidade quilombola Manoel Ciriaco dos Santos. Sem a garantia desse direito a comunidade permanecerá em situação de vulnerabilidade social e econômica. A continuidade da luta da comunidade pelo acesso à terra não deixará de gerar reações por parte de grupos opositores e o conflito dificilmente cessará.



## Caso nº 4

# Conflito Tradicional – Caso da Terra Indígena Maró – Gleba Nova Olinda I, Santarém - Estado do Pará

### 1. Histórico do caso

A Terra Indígena Maró compreende as etnias Borari e Arapium e está localizada na margem esquerda do rio Maró, município de Santarém, oeste do Pará. Com uma população de 239 habitantes, distribuídos em 43 famílias, a TI Maró é constituída pelas aldeias Novo Lugar, Cachoeira do Maró e São José III, em uma área aproximada de 42.373 ha<sup>74</sup>.

A Terra Indígena Maró está encravada numa vasta extensão de terras públicas devolutas<sup>75</sup> sob a jurisdição do Estado do Pará<sup>76</sup> denominadas Gleba Nova Olinda I, Gleba Nova Olinda II, Gleba Nova Olinda III, Gleba Mamuru e Gleba Curumucuri, sudoeste do Município de Santarém e sul do município de Juruti, numa região marcada por um alto potencial de recursos naturais e pela multiplicidade cultural e territorialidades tradicionais, sendo residentes comunidades indígenas, extrativistas, pescadores e ribeirinhos<sup>77</sup>.

A Gleba Nova Olinda I é a área na qual a TI Maró está sobreposta e onde tem sido palco de conflitos que perderam ao longo dos últimos anos, motivados pela disputa por terras, pela exploração e uso de seus recursos naturais e pela indefinição fundiária. A luta do povo indígena Borari-Arapiun na consolidação e defesa de sua identidade e de seu território se identifica com a história recente da Nova Olinda I.

Em 2000, o Instituto de Terras do Pará (ITERPA) iniciou os trabalhos para a destinação e a delimitação da área para a população tradicional local. Durante as reuniões, “ficava claro que o governo do Pará pretendia destinar o restante que sobraria para outras atividades econômicas, como os Planos de Manejo Florestais e plantações de soja<sup>78</sup>”. Nesse ínterim, “já se identificava a presença e a movimentação de pessoas estranhas” requerendo protocolos de posse na gleba<sup>79</sup>, alguns até em áreas

<sup>74</sup> Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação dos Limites da Terra Indígena “Maró” (Rio Maró), elaborado conforme a Portaria nº 14/MJ/1996, processo nº 086620.000294/2010-DV. A TI Maró ainda aguarda a demarcação de seu território.

<sup>75</sup> Portaria do ITERPA nº 798, de 22 de dezembro de 1999.

<sup>76</sup> O Decreto-Lei nº 2.375/87 revogou o Decreto-Lei nº 1.164/71, que havia federalizado grandes extensões de terras dos Estados-membros, pois declarava indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo das rodovias na Amazônia Legal, já construídas, em construção ou projetadas (art. 1º).

<sup>77</sup> Relatório Ambiental da TI Maró, elaborado conforme portaria nº 14/MJ/96, Decreto 1775/96 e Portaria Funai nº 775/08, fls. 586/639 do processo nº 086620.000294/2010-DV/Funai.

<sup>78</sup> A lei estadual nº 6.745/05, a despeito do conflito entre madeireiras e comunidades tradicionais, instituiu a área da Gleba Nova Olinda I como “zona destinada a consolidação de atividades produtivas”.

<sup>79</sup> Em outubro de 2003, o Ibama constatou a existência de um grupo de 50 pessoas, notadamente madeireiros, que pretendiam montar uma Cooperativa do Oeste do Pará (COOEPA), cada um com uma área demarcada de 2.500 ha, além de outras áreas que invadiram, com derrubadas ilegais, forjando documentos, alegando serem moradores da região. O Ibama ainda constatou a abertura de mais de 109 km de estradas em meio à floresta nativa para concretizar a exploração ilegal na área.



que sobrepunham às pretensões das comunidades (BRITO, 2010). Denúncias já davam conta da situação conflituosa na região.<sup>80</sup>

A partir da pressão de organizações e movimentos sociais, o Ibama, em outubro de 2003, realizou fiscalizações na área e recomendou no seu Relatório Técnico de Vistoria e Fiscalização a necessidade da presença efetiva dos órgãos responsáveis na Gleba Nova Olinda I, a fim de garantir a efetivação dos direitos dos moradores locais e a preservação dos recursos naturais, tendo em vista a constatação de grilagem de terras, desmatamento e exploração ilegal de madeira<sup>81</sup>, as violações dos direitos das comunidades locais e dos trabalhadores locais das empresas madeireiras, a cooptação de lideranças<sup>82</sup>, a presença de grupos armados e a sobreposição de áreas estaduais e federais, entre outros.

Sem uma atuação efetiva do ITERPA e da Funai e o aumento da pressão madeireira e por terras, foi criado por movimentos sociais e organizações, em 2004, o “Grupo de Trabalho em Defesa da Nova Olinda”, com o objetivo de promover discussões orientadas aos

moradores acerca da ordenação de seus territórios e acompanhar os trabalhos da demarcação na área<sup>83</sup>. Por outro lado, também foi fundada pelas comunidades Fé em Deus, Repartimento, Sociedade dos Parentes e Sempre Serve a Associação das Comunidades dos Trabalhadores Rurais do Maró (ACOTARM), que passou também a realizar reuniões com o intuito de propagar as ideias de promoção do desenvolvimento local, com o apoio da organização dos madeireiros por meio da Cooperativa do Oeste do Pará (COOEPA). A ACOTARM apregoava que a oferta de empregos pelos empresários do setor madeireiro seria a melhor saída para a gleba. Acusava, ainda, que os contrários a essa proposta atrasavam o desenvolvimento da região e que estavam a serviço de organizações não governamentais estrangeiras (BRITO, 2010).

Ao invés de viabilizar as reivindicações de regularização fundiária das comunidades, coibir a presença de grileiros e a prática de crimes ambientais, o Estado do Pará resolve, em 2006, criar uma regularização fundiária provisória, concedendo na área 4 Autorizações de

<sup>80</sup> O Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santarém expediu, desde 2002, uma série de ofícios ao Ministério da Justiça, à OAB/PA, à Delegacia do Ministério do Trabalho em Santarém, ao ITERPA, ao MPE-PA, ao MPF, ao Ibama, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao Ouvidor Agrário Nacional, ao Incra, ao Ministério do Meio Ambiente e à Polícia Federal em Santarém relatando grilagens, trabalho escravo, pessoas portando armas de fogo, ameaças e violações de direitos e a tentativa de cooptação das lideranças comunitárias. A grande maioria dos ofícios não teve respostas. Também foram realizados diversos convites para as mesmas autoridades se fazerem presentes nas assembleias promovidas pelas comunidades da Gleba Nova Olinda I, sem sucesso.

<sup>81</sup> Autos de Infração - Ibama nº 370444-D; nº 370445-D, nº 370446-D, nº 370447-D, nº 370448-D, nº 370449-D, nº 370450-D, nº 012826 - D e nº 012828 - D, lavrados, em sua maioria, em face de gerentes de madeireiras da região, por conta de crimes ambientais (art. 50 e 51 da lei nº 9.605/98) e resultando em R\$ 205.279,41 em multas. Entre os atuados, consta o deputado estadual Antonio Rocha (PMDB-PA).

<sup>82</sup> Um morador da comunidade Sociedade dos Parentes, Rio Aruã, Gleba Nova Olinda I, registrou ocorrência na Delegacia de Polícia Federal relatando que um servidor do Ibama ofereceu-lhe R\$ 15.000,00 a fim de que convencesse outras comunidades a não aceitarem a regularização coletiva na gleba. O informante teria sofrido diversas ameaças e foi inserido no programa de proteção às testemunhas, onde ficou por 5 anos. O inquérito policial tramita em segredo de justiça;

<sup>83</sup> Integrava o GT: o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santarém (STTR/STM), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Federação dos Trabalhadores na Agricultura dos Estados do Pará e Amapá (FETAGRI), Projeto Saúde & Alegria (PSA), Colônia de Pescadores Z - 20, Associação Cooperativa dos Trabalhadores Agroextrativistas no Oeste do Pará (ACOSPER), Conselho Nacional dos Seringueiros (atual Conselho Nacional das Populações Extrativistas - CNS), Tapajoara, Conselho Indígena Tapajós-Arapiuns (CITA), Centro de Formação e Pesquisa dos Trabalhadores do Baixo Amazonas (CEFTBAM).

Detenção de Imóvel Público<sup>84</sup> (ADIP's) e 25 lotes da gleba a pessoas diversas dos antigos habitantes<sup>85</sup>, sobrepondo áreas ocupadas pelas antigas populações e de uso dos Borari-Arapiun, aumentando o conflito sobre a titularidade das áreas. Com áreas legalizadas, Planos de Manejo Florestal Sustentável foram autorizados pela Secretaria de Meio Ambiente do Pará (SEMA-PA). Tal fato acirrou ainda mais os conflitos entre as populações tradicionais e indígenas e a exploração ilegal de madeira<sup>86</sup>. As denúncias aos órgãos ambientais e fundiários seguiam.

Em agosto de 2007, a partir de articulação realizada pelo MPE/PA e MPF/PA, ocorreu uma vistoria intergovernamental formada pelo Ibama, ITERPA, Incra e SEMA-PA. O Ibama identificou diversos empresários tomando posse de grandes lotes de 2.500 ha, explorando ilegalmente os recursos naturais, a prática de grilagem de terras, a dependência das comunidades em relação aos empresários e a desqualifi-

cação dos indígenas<sup>87e88</sup>. O órgão ambiental federal constatou, ainda, 47 falhas graves na execução dos Planos de Manejo Florestais e uma pista de pouso construída sem autorização no interior da gleba. A SEMA-PA lavrou autos de infrações pela abertura de ramais para exploração madeireira sem autorização e pela supressão de áreas de Preservação Ambiental<sup>89</sup>. Durante a vistoria, foi possível ao ITERPA retomar as discussões sobre a regularização e ordenamento territorial da área<sup>90</sup>, onde procedeu ao levantamento socioeconômico das comunidades tradicionais<sup>91</sup> e ainda se comprometeu a “não titular ninguém na área indígena”.<sup>92</sup>

Apesar de um aparente progresso nas demandas pela regularização fundiária, o governo do Pará não se dispôs a retirar os grileiros, os madeireiros e os permutados que já ocupavam a área, inclusive aceitava suas propostas no processo de discussão da destinação da área da Nova Olinda I<sup>93</sup>. As ameaças de

<sup>84</sup> A natureza jurídica das ADIP's é questionável. Não há notícia de qual o instrumento normativo que subsidiou essa concessão pelo Estado do Pará, através do ITERPA: BRITO, 2010, p. 42.

<sup>85</sup> O Decreto do Estado do Pará nº 2.472, de 29 de setembro de 2006, permitiu a permuta de áreas da Nova Olinda I para particulares integrantes do Projeto Integrado do Trairão que tiveram suas terras interdidas por estarem dentro do território indígena da etnia Kaiapó, Município de São Félix do Xingu, Pará. Os permutados formalizaram a Associação dos Proprietários de Terra do Projeto Integrado Trairão (ASPIT), que começou a atuar juntamente com a COOEPA.

<sup>86</sup> Em dezembro de 2006, o Ibama solicitou à SEMA-PA a suspensão da execução de 6 planos de manejo na Gleba Nova Olinda I.

<sup>87</sup> Folhas 24/25 do Relatório Técnico de Vistoria da Gleba Nova Olinda I - Ibama/PA - 2007.

<sup>88</sup> Em 2007, o cacique Odair José Alves de Souza, conhecido como Dadá Borari, recebeu o prêmio José Carlos Castro de Direitos Humanos da OAB-PA, pela sua luta na defesa dos direitos humanos do povo indígena. Desde 2007, Dadá Borari, após violências físicas e ameaças, integra o Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PA).

<sup>89</sup> Auto de Infração nº 0617 e 0618 - SEMA/PA.

<sup>90</sup> Como resultado da vistoria intergovernamental, em 2008, o Estado do Pará estabeleceu Área de Limitação Administrativa Provisória nas áreas onde seriam demarcados os limites das comunidades. Para isso, proibiu nessas áreas (art. 2º do Decreto Estadual 1.149/08): I - atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental; II - atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa; e III - atividades que impliquem no uso direto dos recursos naturais, excetuando-se o uso direto sustentável por parte das comunidades tradicionais.

<sup>91</sup> Relatório Técnico - ITERPA - 2007.

<sup>92</sup> Ata de reunião, realizada em 19 de abril de 2007, na sede do ITERPA, Belém (PA), inclusa no PAD nº. 587/2009-23, 23, volume I, fls. 30-34, oriundo do Procedimento Administrativo instaurado no Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Município de Santarém (PA), sob o nº 1.23.002.000587/2009-23, para acompanhar a demarcação da TI Maró.

<sup>93</sup> Carta Aberta do Movimento em defesa da vida e da cultura do Arapiuns: Rio Arapiuns: conflitos sociais e ambientais na Gleba Nova Olinda”. Santarém, outubro de 2009.

violência<sup>94</sup>, a exploração ilegal de madeira e a invasão do território indígena<sup>95</sup> não cessaram<sup>96 e 97</sup>. O processo de demarcação da Terra Indígena Maró não progredia<sup>98 e 99</sup>. O estopim se deu quando o ITERPA, finalmente, instituiu um dos assentamentos prometidos, o Projeto Estadual de Assentamento Agroextrativista Vista Alegre<sup>100</sup>, com uma área cinco vezes menor do que a proposta feita pela comunidade<sup>101</sup>, o que significaria a permanência das ADIP's e da exploração madeireira que tanto atormentavam as comunidades.<sup>102</sup>

Nessa conjuntura, as organizações se articularam e criaram o Movimento em Defesa da Vida e Cultura do Rio Arapiuns,<sup>103</sup> que passou a denunciar o

descaso das instituições públicas às reivindicações das populações tradicionais locais, a lentidão dos processos de demarcação da TI Maró e a exploração ilegal de madeira e conflitos na região da Gleba Nova Olinda I. A fim de chamar a atenção da sociedade e exigir respostas aos seus anseios, integrantes do movimento ficaram acampados à beira do rio Arapiuns, na praia Ponta do Pedrão, Resex Tapajós-Arapiuns, de 14 de outubro a 14 de novembro de 2009, tempo no qual interceptaram e impediram de descer o rio duas balsas carregadas de madeira oriunda de Planos de Manejo provenientes da Nova Olinda I. Sem nenhuma reivindicação atendida pelas autoridades durante o período do mani-

<sup>94</sup> A Relatoria do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação, ligada à Plataforma de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – Brasil, recomendou a presença urgente das instituições responsáveis pelas questões agrárias, ambientais e indígenas na região. Solicitou ainda a inclusão de lideranças no programa de proteção aos defensores de direitos humanos.

<sup>95</sup> Com o processo de demarcação indígena Maró sem avanços, os Borari-Arapiun realizaram a autodemarcação dos limites de seu território em 2005. Em 2007, em parceria com a organização Projeto Saúde e Alegria, foi realizado o georeferenciamento dos pontos identificados.

<sup>96</sup> Por conta disso, os indígenas Borari-Arapiun e os comunitários encaminharam denúncias ao MPF/Procuradoria da República de Santarém e ao MPE/PA requerendo providências imediatas sobre a situação. Os ofícios encaminhados à Funai e ao MPF pelo Conselho Indígena Tapajós-Arapiuns, Grupo Consciência Indígena e STTR-STM dão conta sobre a situação conflituosa e cobram providência para a demarcação da TI Maró e do ordenamento fundiário das comunidades tradicionais (fls. 17 a 32 e 103 a 108 do Procedimento Administrativo instaurado no Ministério Público Federal – Procuradoria da República no município de Santarém/PA, sob o nº 1.23.002.000587/2009-23, para acompanhar a demarcação da TI Maró);

<sup>97</sup> Em sentido contrário, uma equipe da SEMA-PA se deslocou à Gleba Nova Olinda I, em setembro de 2009, e concluiu não haver qualquer ilícito ambiental ou qualquer conflito na região e, inclusive, que os comunitários estão satisfeitos com os benefícios sociais e econômicos que os Planos de Manejo Florestais proporcionam. Relatório de Fiscalização nº 149/2009 – GEFLOR – SEMA/PA. A visita ocorrera a pedido dos detentores do Plano de Manejo e da Associação das Comunidades Unidas dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Maró (ACUTARM) nas comunidades Vista Alegre, Fé em Deus, Repartimento e Parintins, todas na Gleba Nova Olinda I. Tais comunidades apoiam o setor florestal e estão entre as que solicitaram ao ITERPA a demarcação individual de suas terras.

<sup>98</sup> Em 2001, foi constituído Grupo Técnico com o objetivo de realizar estudos e levantamentos preliminares sobre a ocupação indígena no baixo Tapajós e Rio Arapiuns (Portaria/PRES 84, de 31 de janeiro de 2001), a fim de subsidiar os encaminhamentos administrativos cabíveis, amparados na legislação vigente. A TI Maró fora incluída no Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia (PPTAL). Foi somente em abril de 2008, que a Funai lançou o edital para contratação de antropólogos e técnicos ambientais, com o objetivo de compor os GT's de identificação e delimitação das Terras Indígenas do Rio Maró (Portarias – Funai nº 775/08 e 1155/10).

<sup>99</sup> O MPF e o MPE/PA emitem em conjunto a Recomendação nº 08/2009 a fim de que a Funai conclua o procedimento demarcatório da TI Maró.

<sup>100</sup> Decreto do Estado do Pará nº 1.740, de 17 de junho de 2009.

<sup>101</sup> Plano Participativo de Mosaico de Uso da Terra nas Glebas Nova Olinda I, II e III, Curumucuri e Mamuru, Plano de Uso e de Utilização discutidos no STTR – STM.

<sup>102</sup> Ofícios 85/2009 e 103/2009 do STTR-STM questionando ao ITERPA sobre a demarcação do PEAEX Vista Alegre. O MPE-PA emitiu a Recomendação nº 02/2010, alegando haver descumprimento da legislação por parte do ITERPA na demarcação dos assentamentos na Gleba Nova Olinda I, agindo em desfavor das populações tradicionais, solicitando a retirada das ADIP's sobrepostas aos assentamentos e a revisão das dimensões do PEAEX Vista Alegre.

<sup>103</sup> O MDVCA era formado pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santarém (STTR/STM), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Frente em Defesa da Amazônia, Federação dos Trabalhadores na Agricultura dos Estados do Pará e Amapá (FETAGRI), Conselho Indígena Tapajós-Arapiuns (CITA), Grupo Consciência Indígena, o povo indígena Borari-Arapin e a Associação das comunidades da região da Nova Olinda I, do rio Aruã e ao longo do Rio Arapiuns.

festos e ausente a comprovação da origem legal da madeira retida, o acampamento encerrou seus trabalhos, e a madeira acabou queimada.

A criminalização e a retaliação ao movimento se deram de inúmeras maneiras e atingiu, sobretudo, as lideranças do movimento. Na Câmara dos Deputados, o deputado federal e integrante da bancada ruralista, Joaquim de Lira Maia (DEM-PA), denunciou a presença de “falsos índios” na região da Nova Olinda I, alegando interesses estrangeiros em “travar” o desenvolvimento regional, criando “reservas indígenas artificiais”, que enganam o povo e o Estado Brasileiro e promovem conflitos sociais entre comunidades irmãs na área<sup>104</sup>. A imprensa local e nacional reverberou as alegações do deputado<sup>105</sup>. Além disso, os detentores dos planos de manejo florestal oficiaram ao Estado do Pará, MPF, ITERPA, SEMA/PA, Polícia Civil e Militar, MPE, Ibama, Funai, Polícia Federal e o Ministério da Justiça requerendo providências urgentes e a responsabilização pelos crimes contra a

ordem pública. Pela via judicial, as empresas madeireiras moveram ações civis para desobstrução do rio, pela restituição da madeira apreendida<sup>106</sup>, a proibição dos integrantes do movimento de entrarem nas áreas de manejo<sup>107</sup> (inclusive os que se sobreponham a TI Maró) e a representação criminal pela prática de sequestro, cárcere privado, formação de quadrilha armada, ameaça, falsidade ideológica, incitação ao crime, entre outros.<sup>108</sup> Por sua vez, sete associações de comunidades favoráveis à presença de madeireiras na região impetraram ação civil requerendo a anulação do processo administrativo da demarcação da TI Maró e a declaração de inexistência da etnia Borari-Arapiun e da posse indígena.<sup>109</sup>

O Movimento em Defesa da Vida e Cultura do Rio Arapiuns enviou uma série de documentos requerendo providências, informações e manifestações dos órgãos responsáveis<sup>110</sup>. Seguiu também uma agenda de reuniões com o MPF, MPE/PA, ITERPA, SEMA/PA e Funai<sup>111</sup>. Ameaças e

<sup>104</sup> Pronunciamento proferido pelo Deputado Joaquim de Lira Maia na Sessão da Câmara dos Deputados de 11/11/2009, fls. 157/165 do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação dos Limites da Terra Indígena “Maró” (Rio Maró), elaborado conforme a Portaria nº 14/MJ/1996, processo nº 086620.000294/2010-DV.

<sup>105</sup> Em 5 de maio de 2010, a revista “VEJA”, na edição 2163, publicou uma matéria especial sob o título “A farra da antropologia oportunista”, onde corrobora com a versão de “índios inventados” na Gleba Nova Olinda I, apontando que a “indústria da demarcação” acaba diminuindo o território dos brasileiros que querem “produzir”.

<sup>106</sup> Ação Ordinária de desobstrução do rio, obrigação de fazer e restituição de bem, sob o nº 051.2009.1.007124-6, distribuído na 5ª Vara Cível da Comarca da Justiça do Estado do Pará em Santarém. Acabou arquivado com o fim da manifestação no rio Arapiuns e a queima da balsa.

<sup>107</sup> Ações de Interdito Proibitório, sob os números 051.2009.1.007477-9 e 051.2009.1.007643-6, distribuídos na 5ª Vara Cível da Comarca da Justiça do Estado do Pará em Santarém. Estas ações encontram-se arquivadas.

<sup>108</sup> Ação Penal, sob o nº 051.2010.2.000500-0, distribuído na 4ª Vara Penal da Comarca da Justiça do Estado do Pará em Santarém. Ainda está em andamento.

<sup>109</sup> Ação Ordinária de Anulação de processo administrativo de Demarcação de Terras Indígenas, sob o nº 2091-80.2010.4.01.3902, distribuído na Justiça Federal em Santarém. Ainda está em andamento.

<sup>110</sup> Entre os principais documentos estão: abaixo-assinado elaborado durante a manifestação no rio Arapiuns solicitando providências às autoridades quanto a situação da Nova Olinda; ofício TDD/STM nº 12/2010 da Terra de Direitos à Funai, solicitando urgência na demarcação da TI Maró; ofício TDD/STM nº 11/2011, solicitando intervenção do MPF na suspensão de planos de manejo florestais dentro da área da TI Maró; convites às instituições para participar de assembleias dentro da TI Maró; Of. Nº 18/2010 de 09/04/10, solicitando apoio da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Pará para reuniões com as instituições competentes em Belém/PA.

<sup>111</sup> Uma nova vistoria intergovernamental foi realizada nos Planos de Manejo de onde a madeira apreendida pelos manifestantes no Rio Arapiuns originava. A conclusão dos relatórios de fiscalização não apontou quaisquer irregularidades. Os indígenas e moradores da Nova Olinda I contestaram a metodologia utilizada e as conclusões dos órgãos ambientais na fiscalização na Representação ao MPE/PA contra a Secretaria de Meio Ambiente do Pará no MPE/PA em 30/10/09.

violências às lideranças indígenas também foram registradas.<sup>112</sup>

Em resposta às pressões, o estado do Pará publicou o Decreto 2.240/10 de 07/04/10 impedindo a realização de compra e venda de áreas dentro da Gleba Nova Olinda I e obrigando a SEMA e ITERPA a realizarem fiscalizações e a regularizarem os assentamentos com base nos processos iniciados em 2008. No entanto, permitiu a realização de concessão florestal dentro da gleba.<sup>113</sup>

A Funai publicou o Relatório da TI Maró em 10 de outubro de 2011 no Diário Oficial da União. Fora aberto o prazo para as contestações. Os Borari-Arapiun continuam aguardando a homologação de seu território pela Presidência da República.

## 2. Natureza dos direitos reivindicados

Os indígenas Borari-Arapiun, da TI Maró, reivindicam, precipuamente, o seu direito ao território. A demarcação do território indígena se mostra como fator fundamental para assegurar as condições materiais para a sobrevivência econômica e cultural desses povos, um direito humano que gera outros direitos.

A Constituição Federal de 1988 e a

Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) consagrou o entendimento de que os índios são os naturais detentores da terra. Delimitá-la e estabelecer os limites físicos para a sua demarcação constitui ato meramente declaratório do Estado Brasileiro. O artigo 231 da Constituição define que terras tradicionalmente ocupadas são aquelas por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos naturais necessários ao seu bem estar e as necessárias à sua reprodução física, cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. O direito à terra tradicionalmente ocupada pelo indígenas é garantida a partir de sua autoidentificação. Esse autorreconhecimento dá autoridade e legitimidade às demandas por extensões de terra por parte dos indígenas, algo ainda a ser garantido pela União.

## 3. Atores sociais envolvidos

### 3.1. Sujeitos Coletivos de Direitos

Os Borari-Arapiun e os grupos indígenas do Baixo Tapajós e do Rio Arapiuns integram o movimento denominado de “emergência étnica ou etnogênese” (BARTOLOMÉ, 2006), que abrange os processos de construção e afirmação de

<sup>112</sup> Termo de declarações realizada pelo indígena Adenilson Alves de Sousa, conhecido como “Poró”, irmão do cacique Dadá Borari, por conta de agressões sofridas no interior da TI Maró (IPL 102/2010 – PF); Ofício TDD/STM nº 15/2010, enviado pela Terra de Direitos à Comissão Nacional de Direitos Humanos da OAB e à Comissão Estadual de Direitos Humanos da OAB/PA, relatando violências sofridas pelas lideranças indígenas do Maró; Of. SDDH/DIDH nº 118/10, 120/10, 122/10 e 123/10 enviados pela Terra de Direitos e Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos ao Presidente do Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, ao Ouvidor do ITERPA, ao Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB/PA, ao Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos/PA relatando o processo de criminalização das lideranças do Movimento em Defesa da Vida e Cultura do Rio Arapiuns; Of. TDD/STM nº 60/2010 enviado à Coordenação do Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Estado do Pará pela Terra de Direitos com propostas de atuação do programa em relação a liderança indígena Dadá Borari; entrega de um dossiê dos conflitos em torno da TI Maró à Relatora Especial das Nações Unidas sobre a situação dos Defensores de Direitos Humanos da ONU, em novembro de 2010, por representantes do povo Borari-Arapiun; Reunião na Ouvidoria Nacional da Funai em 27/10/10, onde foi relatado a situação da TI Maró pelo cacique Dadá Borari, além de representantes da Terra de Direitos, CPT – Santarém e da SDDH/PA.

<sup>113</sup> O ITERPA (portarias nº 786 e 788 de 20/04/10) criou o PEAX Mariazinha-Aracati e o PEAS Repartimento, ambos na Gleba Nova Olinda I.

identidades compartilhadas, baseadas em práticas e representações culturais preexistentes ou elaboradas, e operadas por sistemas simbólicos específicos que iluminam sua experiência social e sustentam sua ação coletiva, diante de outros grupos e do aparato institucional do Estado.

O movimento de reafirmação étnica nasceu da articulação política dos habitantes nativos para a defesa de um território que começava a ser apropriado e organizado sob uma lógica totalmente distinta daquela até então vigente. Coagidos dentro do seu próprio território, os grupos nativos passaram a assumir suas identidades étnicas como medida para manter o modo de vida tradicional, eminentemente coletivista. O fenômeno recente de grupos sociais que recorrem à afirmação étnica para ter acesso a direitos e recursos (materiais e simbólicos) deve ser apreendido como uma estratégia legítima de sobrevivência física e cultural para fazer frente ao processo de confinamento territorial realizado, muitas vezes, com a anuência do Estado. As primeiras reivindicações fundiárias dos grupos indígenas datam do final dos anos 1990.<sup>114e115</sup>

Neste sentido, no caso específico da Terra Indígena Maró, estamos diante de um fenômeno em que uma coletividade com uma história comum, ocupando tradicionalmente em mesmo território, sentiu a necessidade de expressar uma identidade diferenciada, face às intensas

pressões exteriores que começou a sofrer. Esse movimento é caracterizado pela afirmação de sua ancestralidade indígena e o resgate dos laços culturais e territoriais com o passado de ocupação de diversas etnias anteriormente consideradas dizimadas e/ou miscigenadas durante a colonização no Pará. Neste sentido, assume particular importância o enfoque a respeito da definição de suas territorialidades, na medida em que são expressão de seus lugares de memória coletiva, espaços de sustentabilidade de suas práticas socioculturais e marcos físicos de suas reivindicações territoriais contemporâneas.<sup>116</sup>

Com efeito, em seu artigo 231, a Constituição Federal de 1988 reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Estas são definidas como aquelas habitadas pelos índios em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos naturais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (§1º). Cabe lembrar, ainda, que o reconhecimento de uma terra tradicionalmente ocupada dá ensejo à anulação e à extinção dos atos que tenham por objeto sua ocupação, seu domínio e sua posse, cessando de produzir efeitos jurídicos (§ 6º).

<sup>114</sup> Desde 1998, eram encaminhados à Fundação Nacional do Índio solicitações para demarcação de terras indígenas. Vale citar que, por ocasião do II Encontro dos Povos Indígenas do Baixo Tapajós e Arapiuns, realizado na comunidade de São Francisco, rio Arapiuns, em dezembro de 2000, representantes de diversas etnias, comunidades e organizações solicitaram da Funai o início da agenda de processos de demarcação dos povos indígenas da região, considerando, ainda, que tais terras sofriam ameaças de invasores, madeireiros, pesca predatória e fazendeiros.

<sup>115</sup> Em 2001, o MPF/PRM Santarém instaurou o Procedimento Administrativo nº 1.23.002.000013/2001-06 a fim de acompanhar a solicitação de apoio no processo de reconhecimento indígena ao longo do baixo Tapajós e Arapiuns.

<sup>116</sup> Relatório da Viagem às Aldeias Indígenas Novo Lugar, Cachoeira do Maró e São José III, situadas no rio Maró, Gleba Nova Olinda I, realizado pelo Analista Pericial em Antropologia do Ministério Público Federal, Raphael Frederico Acioli Moreira da Silva, como parte integrante do Procedimento Administrativo nº 1.23.002.000792/2005-65, instaurado no Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Município de Santarém (PA), para acompanhar os conflitos na Gleba Nova Olinda.

Pelos termos da Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Estado Brasileiro por meio do Decreto nº 5051 de 19/04/04, é reconhecido aos povos indígenas e tribais o direito de autorreconhecimento de sua condição cultural e social diferenciada, cabendo única e exclusivamente a eles o poder de elaborar critérios de pertencimento ao grupo.

Como a TI Maró está encravada na Gleba Nova Olinda I, área que sofre constantes pressões da indústria madeireira e da grilagem, os argumentos de ordenamento fundiário, a reafirmação étnica indígena, a destinação das terras para os moradores tradicionais locais e indígenas e a presença do Estado Brasileiro para garantir estes direitos foram as principais bandeiras do movimento. Tal fato se faz presente nas constantes denúncias, manifestações e requerimentos de providências às instituições responsáveis no conflito fundiário instalado na região, articulados com os moradores locais, organizações representativas e entidades parceiras.

### 3.2. Entidades da Sociedade Civil

Como demonstrado, o conflito em torno da TI Maró e Nova Olinda I envolveu diversos agentes. Ao lado do movimento indígena, e na luta pelo ordenamento fundiário destinado às comunidades tradicionais, algumas entidades tiveram atuações imprescindíveis e em momentos importantes em mais de uma década de conflitos.

A primeira delas foi o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santarém (STTR-STM), que já realizava atividades de formação técnica e política com os seus filiados na região desde a década de 90, constituída essencialmente de comunidades de agricultores familiares. Além disso, foi a primeira organização a denunciar às instituições oficiais a viola-

ção de direitos, grilagens, exploração ilegal de madeiras e o abandono governamental na Nova Olinda I. O STTR-STM constitui uma das maiores organizações do oeste paraense, e, com a sua influência, detém uma capacidade de mobilização e articulação notável, chegando a intermediar os interesses das comunidades locais com o ITERPA, realizando audiências e assembleias públicas, além de apresentar propostas e estudos ao ordenamento fundiário em andamento. Foi um dos idealizadores do Grupo de Trabalho em Defesa da Nova Olinda de 2004 e esteve à frente do Movimento em Defesa da Vida e Cultura do Rio Arapiuns.

Trabalho semelhante foi realizado pela Frente em Defesa da Amazônia e pela Comissão Pastoral da Terra em Santarém, com constantes atividades de formação no Maró sobre o processo de demarcação do território indígena, direitos indígenas, nas denúncias de violações dos direitos indígenas ao território e aos atentados às lideranças do movimento.

O Projeto Saúde & Alegria, além de integrar os espaços de discussões e mobilizações, foi determinante no processo de autodemarcação do território indígena Maró, em 2007, por dispor de tecnologia para georeferenciar os pontos anteriormente identificados pelos Borari-Arapiun como seu território. A autodemarcação reforçou o sentimento de pertença a um espaço comum, legitimando o processo de reivindicação política territorial numa construção coletiva do território e na afirmação indígena. Com o mapa de autodemarcação, se constitui como uma referência política, simbólica e, principalmente, de reconhecimento dos espaços de significação territorial dos indígenas, reforçando as denúncias de invasão de seus territórios por grileiros e planos de manejo florestal.

O Conselho Indígena Tapajós-Arapiuns e o Grupo Consciência Indígena constituem as organizações indígenas da região, dando suporte ao movimento no Maró e integrando as atividades de formações e mobilizações políticas. Tais organizações refletem o processo de etnogênese, difundindo a identidade indígena e intercedendo junto a Funai.

Por fim, a organização Terra de Direitos, presente na região desde 2009, acompanha todo o desenrolar da demarcação da TI Maró desde o bloqueio do rio Arapiuns. Presta assessoria jurídica ao movimento indígena, realizando a defesa judicial das lideranças criminalizadas em ações judiciais movidas pelas empresas madeireiras, encaminhando diversos pedidos de proteção aos defensores de direitos humanos ameaçados, intervindo junto às instituições, alertando sobre a situação da TI Maró e articulando as demandas indígenas em diferentes níveis da federação, além das atividades de formação jurídica-política.

#### 4. Instituições Públicas envolvidas

As Instituições estiveram presentes de maneira conflituosa em torno da questão da Terra Indígena Maró: ora afirmando os direitos dos indígenas, ora os negando e até mesmo os violando. O impasse gerado pela longa ausência dos órgãos responsáveis, pelas decisões e atuações unilaterais, pelo total desconhecimento da

complexidade do contexto e dinâmicas locais e pela falta de diálogo entre as instituições acabaram por acirrar ainda mais os conflitos.

##### 4.1. Instituto de Terras do Pará

Em 2000, quando o governo do Pará decidiu realizar o ordenamento fundiário, as comunidades locais já tinham acumulado o debate junto aos órgãos oficiais no sentido de serem reconhecidos pelo Estado como comunidades tradicionais, seja através da tentativa inicial de fazer da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns (o que não ocorreu), seja pela criação de um Projeto de Assentamento Agroextrativista, ou ainda pela demarcação da Terra Indígena reivindicada pelos Borari-Arapiun. O oeste do Pará, considerado a mais nova fronteira de expansão do capital na Amazônia, vivia uma euforia econômica provocada pela expansão do agronegócio (a partir da monocultura de soja), pelas promessas da conclusão de obras de infraestrutura (como a conclusão do asfaltamento da BR - 163, rodovia Santarém - Cuiabá), e pela retomada de grandes projetos na região (como a mineração em Juruti/PA e hidrelétricas)<sup>117</sup>. A possibilidade de novas áreas florestais serem destinadas à exploração empresarial animou o setor, até então carente de áreas legalizadas para a exploração florestal, aumentando a pressão sob o governo estadual para viabilizá-las<sup>118</sup>. Tais circunstâncias condicionaram as discussões do ITERPA com as comunidades tradicionais, delimitando suas áreas em 105.000 ha a

<sup>117</sup> Cf. SAUER, Sérgio. **Violação dos direitos humanos na Amazônia**: conflito e violência na fronteira paraense. Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2005.

<sup>118</sup> A pressão madeireira junto às esferas governamentais também se deu junto ao Inca, com a criação de dezenas de assentamentos na região, sem licença ambiental, sobrepondo áreas de Unidade de Conservação e zonas de amortecimento, com o objetivo de "legalizar" a exploração de madeira nos locais onde os assentamentos foram criados. Cf. SANTANA, Raimundo Rodrigues. **Justiça Ambiental na Amazônia**: análise de casos emblemáticos. Curitiba: Juruá, 2010. E o Relatório "Assentamentos de Papel, Madeiras de Lei". Disponível em: <[http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/report/2007/8/greenpeacebr\\_070821\\_amazonia\\_relarela\\_assentamentos\\_incra\\_port\\_v2.pdf](http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/report/2007/8/greenpeacebr_070821_amazonia_relarela_assentamentos_incra_port_v2.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2010.

fim de que áreas “sobrassem” para as “atividades produtivas” (MATOS, 2010 apud BRITO, 2010, p. 37 e 39). A lei estadual de macrozoneamento ecológico-econômico (lei nº 6.745/05), que classificou a Nova Olinda I como área de “consolidação de atividades produtivas”, não foi precedida de discussões ou negociações com os povos indígenas e as comunidades tradicionais das glebas, a despeito de todo o aparato jurídico positivo que preceitua o contrário, como a Convenção 169 da OIT.

O processo de ordenamento fundiário das comunidades locais caminhou a passos lentos (o primeiro assentamento só viria a ser criado nove anos depois), enquanto, no mesmo período, foram concedidos quatro Autorizações de Detenção de Imóvel Público (ADIP’s) e 25 lotes da gleba por meio de permutas a pessoas estranhas às comunidades. A reivindicação dos indígenas Borari-Arapiun pelo seu território, bem como o reconhecimento de tal pretensão, não foi levada em consideração pelo ITERPA, que chegou a regularizar áreas sobrepondo ao território indígena, em discordância com a legislação. Outro fator a ser analisado é a ausência de compromisso do ITERPA em coibir a presença de grileiros na região, apesar das inúmeras denúncias.

#### **4.2. Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará**

A conduta omissiva também ocorreu com a Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará, que, apesar das denúncias da presença de grileiros e da exploração ilegal de madeira e outros crimes ambientais encaminhados ao órgão ao longo da última década, pouco se fez presente para verificar a situação ou tomar medidas eficazes para coibir o *status quo* de ilegalidade. Com a exceção das vezes em que foi notificada pelo

Íbama a averiguar situações específicas nos Planos de Manejo ou em vistorias intergovernamentais orientadas pelo MPE/PA e o MPF, a SEMA conduzia seus trabalhos na tentativa de negar qualquer conflito ou crime ambiental nas áreas de exploração florestal e a valorizar a presença de empreendimentos dessa natureza na região, com a geração de emprego e renda na região. Para isso, visitava somente comunidades favoráveis a presença das empresas madeireiras. Outro fato curioso é que as “ações de fiscalização” eram realizadas utilizando avião e automóveis das próprias madeireiras a serem fiscalizadas, por alegar falta de recursos e infraestrutura. O escritório regional da SEMA/PA, em Santarém, ainda não possui setor de fiscalização. Somente há servidores para viabilizar licenciamentos ambientais.

#### **4.3. Poder Judiciário do Estado do Pará - Comarca de Santarém**

O Poder Judiciário do Estado do Pará foi instado a decidir sobre seis ações judiciais referentes ao conflito na Nova Olinda I. Em todas as ações civis movidas pelas empresas madeireiras RONDOBEL Indústria e Comércio de Madeiras LTDA, HP do Mojú Indústria, Comércio e Exportação de Madeiras LTDA e M2000 Madeiras LTDA, as alegações jurídicas se fundaram em argumentos discriminatórios e difamatórios contra o movimento indígena Maró e os movimentos sociais locais e as organizações que os apoiam, alertam para o perigo caso tais movimentos continuarem a por em risco a ordem pública e as instituições e ressaltam os prejuízos econômicos e sociais causados pela paralisação/encerramento da exploração madeireira na região.

Nas Ações de Interdito Proibitório (processos nº números 051.2009.1.007477-

9 e 051.2009.1.007643-6), a RONDOBEL Indústria e Comércio de Madeiras LTDA requereu que as lideranças do movimento indígena não transitassem nas áreas de Planos de Manejo da empresa, mesmo parte delas estando sobrepostas ao território indígena Maró. Assim, os indígenas não deveriam mais permanecer e transitar em seu próprio território. O pedido da empresa madeireira foi apreciado e deferido em caráter liminar pelo juízo da 5ª Vara Cível da Comarca de Santarém em 17/12/2009, demonstrando um desconhecimento dos direitos indígenas ao território.

O Poder Judiciário acabou por não se posicionar definitivamente nas ações civis<sup>119</sup>. Tais processos foram arquivados, seja pela perda de objeto, com o fim da manifestação e o bloqueio do rio, seja a pedido das próprias empresas madeireiras, que, a partir de 2011, decidiram adquirir a certificação de sustentabilidade social e ambiental chamado FSC (Forest Stewardship Council). Reconhecida internacionalmente, tal certificação credencia as empresas madeireiras a serem mais bem avaliadas no mercado internacional e um dos seus requisitos exige que a área de exploração madeireira não seja palco de conflitos.

Na esfera penal, no entanto, o relatório do Inquérito Policial nº 302/2009.000187-5 - PC/PA, instaurado por conta da manifestação realizada no rio Arapiuns, imputou os crimes de ameaça (art. 147 do CP), cárcere privado (art. 148, §1º, III do CP), incêndio em embarcação (art.

250, §1º, II, c), atentado contra a segurança de transporte marítimo (art. 261, §1º do CP), quadrilha armada (art. 288 do CP), desobediência (art. 330 do CP) e exercício arbitrário das próprias razões (art. 345 do CP) às lideranças, e a um cacique indígena foi além, imputando-lhe o crime de falsidade ideológica (art. 299 do CP, fls. 258/263 do Relatório do IP), indicando um processo de criminalização do movimento indígena<sup>120</sup>. O Inquérito Policial transformou-se na Ação Penal nº 2010.2.0005000-0, promovida pelo Ministério Público do Estado do Pará sem, contudo, imputar o crime de falsidade ideológica ao indígena. O processo ainda está em andamento.

Um argumento sempre presente nas petições do movimento indígena, e não apreciado nas ações judiciais pelo Poder Judiciário do Estado do Pará, refere-se à questão da competência da Justiça Federal em julgar casos onde há disputa por interesses indígenas (TI Maró), causas relativas a direitos humanos decorrentes de tratados internacionais (Convenção 169 OIT) e onde estiver interesse da União (Funai), em total descumprimento ao que dispõe a Constituição Federal no art. 109, incisos I, V - A e XI.

#### **4.4. Ministério Público do Estado do Pará**

Da análise dos documentos, é possível observar que o Ministério Público do Estado do Pará apenas passou a realizar medidas consistentes a partir do agravamento do conflito. Antes, porém, tomava

<sup>119</sup> Além das ações judiciais já citadas, a RONDOBEL Indústria e Comércio de Madeiras LTDA ainda ingressou com a Ação Indenizatória por Danos Morais (processo nº 2010.1.007683-9) e com o Processo-Crime (nº 0287/2010) em face de Odair José Alves de Sousa, liderança indígena conhecida como Dadá Borari, e os professores Gilson Costa e Gilberto Rodrigues por declarações referentes aos conflitos na Gleba Nova Olinda I e a demarcação da Terra Indígena Maró publicada na blogosfera.

<sup>120</sup> O delegado ainda requereu a Prisão Preventiva das lideranças do movimento. Pedido esse negado pelo juízo (processo nº 2009.2.004092-6).

medidas superficiais, sem resultados práticos e sem levar em consideração as recomendações que o Ibama encaminhava ao órgão ao final de cada vistoria. Os ofícios enviados pelos movimentos sociais e organizações alertando sobre o processo deficiente de ordenamento fundiário realizado pelo ITERPA não foram capazes de provocar uma iniciativa mais enfática do Parquet. Somente após a deflagração da manifestação no rio Arapiuns, o MPE-PA agiu de forma a mediar o conflito, realizando audiências e reuniões interinstitucionais, solicitando fiscalizações e requerendo medidas eficazes e não protelatórias dos órgãos responsáveis. Ainda assim, o MPE-PA é autor da ação penal movida contra as lideranças do movimento em defesa da vida e cultura do Arapiuns.

#### **4.5. Fundação Nacional do Índio (Funai)**

A Funai vem sendo demandada pelo povo Borari-Arapiun pelo menos há 13 anos. Apesar de alguns avanços imediatos, como a formação de Grupo Técnico<sup>121</sup> para conhecer as reivindicações étnicas nos rios Arapiuns, Maró e no Lago Grande, resultando no “Relatório do Levantamento Preliminar das Comunidades do Rio Arapiuns e Baixo Rio Tapajós (PA)”, de março de 2004<sup>122</sup>, somente em 4 de julho de 2008 foi criado o GT Terra Indígena Maró<sup>123</sup>, com o objetivo de realizar os estudos necessários à Identificação e Delimitação da TI Maró. O Relatório deste GT só viria a ser publicado no Diário Oficial da União em 11 de outubro de 2011.

Durante todo esse período, nenhuma medida foi tomada pela Funai a fim de

garantir a integridade do território indígena e de seus habitantes, mesmo com o agravamento do conflito na região da Nova Olinda I. A Funai também não interviu junto ao ITERPA a fim de representar os interesses indígenas no processo de ordenamento fundiário daquela região, o que gerou sobreposições de áreas entre madeireiros e indígenas. Políticas públicas ainda são deficientes e ainda não há previsão de instalação de um escritório da Funai na região.

#### **4.6. Ibama**

Com a ausência de equipe de fiscalização da SEMA/PA no oeste paraense, a proximidade da Resex Tapajós-Arapiuns, a presença de empresas madeireiras e o alto valor comercial dos recursos madeireiros na região, o Ibama era constantemente solicitado pelos moradores da Nova Olinda para averiguar as denúncias de exploração ilegal e de danos ambientais. As suas ações de fiscalização e vistorias aos Planos de Manejo resultavam numa série de autuações, recomendações às entidades competentes e notificações à SEMA/PA e ao ITERPA a fim de alertá-los sobre a grave situação fundiária, social e ambiental presente na área. Os Relatórios de Fiscalização do Ibama foram utilizados pelo movimento indígena para embasar as denúncias sobre o conflito.

#### **4.7. Ministério Público Federal**

Desde 2000, o MPF começou a receber demandas dos povos indígenas da região. Única instituição constitucionalmente competente e presente na região para tratar das questões indígenas, o MPF

<sup>121</sup> Departamento de Assuntos Fundiários – Coordenação Geral de Identificação e Delimitação (GT/DAF-CGID), Instrução Executiva Funai nº 66, de 9 de maio de 2003.

<sup>122</sup> FUNAI/08620.001528/2004-DV.

<sup>123</sup> Portaria Funai nº 775, de 4 de julho de 2008.

é constantemente procurado pelos povos indígenas para encaminhar demandas, acompanhar a demarcação de terras indígenas, a violação de seus direitos e as políticas públicas nos seus territórios.

Nesse sentido, foi instaurado uma série de procedimentos administrativos para acompanhar as demandas indígenas na região, dentre os quais o PA nº 1.23.002.000792/2005-65, que tinha como objeto o conflito fundiário na Gleba Nova Olinda I e acompanhamento da demarcação TI Maró. Como resultado das diligências e a demora nos trabalhos da Funai na região, o MPF acabou por promover a Ação Civil Pública nº 2010.39.02.000249-0, no intuito de compelir a Funai a prosseguir com a demarcação da TI Maró, até então aguardando a publicação de seu relatório no DOU. O pedido liminar foi deferido pela Justiça Federal em Santarém. A ação está aguardando a sentença.

#### **4.8. Vara Única da Justiça Federal em Santarém - TRF 1ª Região**

Duas ações judiciais transitam na Justiça Federal com o pano de fundo a TI Maró desde 2010. Na primeira, já citada, o MPF visava compelir a Funai a prosseguir com o processo de demarcação da TI Maró. A segunda, por sua vez, visava exatamente o contrário. Sete associações de moradores - das comunidades de Prainha, Vista Alegre, São Luiz, São Francisco, São Raimundo, Novo Paraíso, Fé em Deus, Sempre Serve, Repartimento, Vista Alegre Parintins e dos Parentes -, contrárias à demarcação da TI Maró, interpuseram a Ação de Anulação de Processo Administrativo cumulada com Ação Declaratória de Inexistência de etnia e posse indígena em desfavor da Funai e do cacique da aldeia Novo Lugar (processo nº 2091-80.200.4.01.3902). A ação judicial visava

declarar a nulidade do processo de demarcação da TI Maró pela Funai, fundada em razão de “falsos índios”, requeria que o juízo declarasse pela inexistência da etnia Borari-Arapiun, bem como a posse do seu território, além da declaração de resguardo de todos os direitos patrimoniais das comunidades sobre os recursos naturais de seus territórios. As alegações jurídicas, novamente, se fundaram em argumentos discriminatórios e difamatórios contra o movimento indígena Maró; alertam para o perigo caso tais movimentos continuem a por em risco a ordem pública, a enganar instituições como a Funai e ressaltam os prejuízos econômicos e sociais causados pela paralisação/encerramento da exploração madeireira na região.

O juízo federal, observando a tramitação da Ação Civil Pública do MPF em face da Funai na mesma vara, acabou por não conceder a liminar, decidindo aguardar a apresentação do Relatório de identificação e demarcação da TI Maró. Em setembro último, as autoras da ação protocolaram petição de desistência da ação.

A Justiça Federal, assim como a Estadual, acabou por não se posicionar em definitivo nas ações judiciais movidas pelos interessados em torno do conflito na Nova Olinda I.

## **5. Agentes privados**

No desenrolar do conflito, observa-se a presença de diferentes agentes violadores de direitos agindo de maneira articulada durante o processo de demarcação da TI Maró. Com o vazio institucional característico da Amazônia, o despreparo dos agentes do Estado, contando com a morosidade da demarcação da Terra Indígena e do ordenamento fundiário da

Nova Olinda I, a condição de pobreza das comunidades tradicionais locais, a falta de comunicação entre os órgãos responsáveis e até a conivência destes – como demonstrado nos itens anteriores –, os agentes privados encontraram poucos obstáculos que pudessem impedi-los de operar seus interesses e violações naquele território.

Já em 2003, a Cooperativa do Oeste do Pará (COOEPA), formada por, pelo menos, 50 madeireiros, já tencionava os trabalhos de ordenamento fundiário para a regularização de suas posses recentes. Oferecendo empregos temporários aos comunitários da região, distribuindo benesses às comunidades em troca da exploração madeireira e da construção de portos e estradas em suas áreas, a COOEPA ainda deu todo o apoio à criação da Associação das Comunidades dos Trabalhadores Rurais do Maró (ACOTARM), formada por comunitários que defendiam essa visão de desenvolvimento para a região, além de combater a demarcação coletiva dos assentamentos a serem criados, inclusive judicialmente.

Em 2006, com a legalização de suas áreas pelo ITERPA, os permutados se organizaram e criam a Associação dos Proprietários de Terra do Projeto Integrado Trairão (ASPIT), atuando juntamente com a COOEPA na defesa de suas propriedades e contra a presença dos indígenas naquela região. Para isso, reforçou nas comunidades a ideia já diluída no senso comum regional de que os índios foram “criados por ONG’s internacionais que querem internacionalizar a Amazônia”. Todos os não-índios perderiam suas terras. Os conflitos sociais denunciados eram sumariamente desconsiderados pelo órgão fundiário.

A partir do manifesto no rio Ara-

piuns e do acirramento do conflito no Maró, políticos da região e setores empresariais ligados à exploração madeireira manifestaram seu apoio em notas, ofícios, cartas e reivindicações aos órgãos responsáveis. O discurso do deputado federal Lira Maia apresentando uma pesquisa científica realizado por seu assessor, Inácio Régis, que comprovou uma “mutação genética induzida” aos comunitários do Maró, “transformados” em indígenas pelas “ONGs”, reverberou em quase todos os meios de comunicação da cidade e da região Amazônica, chegando até a ser publicada na Revista Veja.

Tal argumento também aportou na esfera judicial, gerando uma nova forma de criminalização. Neste sentido, as empresas Rondobel Ind. e Com. de Madeiras LTDA, HP do Mojú Indústria, Comércio e Exportação de Madeiras LTDA, M2000 Madeiras Ltda, detentores de Planos de Manejo na Nova Olinda, moveram diversas ações judiciais, fundamentadas em argumentos discriminatórios e difamatórios apoiados pela mídia, aparentemente com o intuito de intimidar as lideranças do movimento indígena. A Polícia Civil do Pará chegou a incriminar a liderança indígena, cacique do Novo Lugar, pela prática de falsidade ideológica, pelo simples fato de se afirmar como indígena.

Mais emblemática ainda foi a Ação Declaratória de Inexistência de etnia e posse indígena proposta pelas comunidades contrárias a demarcação da TI Maró e com o apoio de empresas madeireiras, que ofereceram seus advogados para atuar na demanda.

Por fim, e a partir deste estudo de caso, verifica-se que um dos principais agentes violadores dos direitos indígenas é o Estado Brasileiro, que, por meio de suas

instituições, deveria garantir a consolidação dos direitos humanos dos grupos indígenas, mas, por atender a interesses econômicos e políticos, acaba por postergar e violar estes direitos. Como dito acima, o ITERPA não levou em consideração as pretensões indígenas sob a área de sua jurisdição, muito menos realizou consultas prévias sobre a legalização de propriedades estranhas às comunidades locais. A SEMA legalizou planos de manejo sobrepostos a áreas de interesse indígena, sem realizar consultas prévias e sem capacidade de realizar operações de fiscalizações isentas. O Programa Estadual de Defensores de Direitos Humanos, onde o cacique está inserido desde 2007, funciona de forma deficiente e precária. A Funai viola os direitos devido à morosidade do processo demarcatório do território indígena Maró e à omissão durante o aprofundamento do conflito. A omissão também atinge em parte o Ministério Público do Estado do Pará, que só viria a realizar medidas consistentes após o manifesto no rio Arapiuns, e ainda propôs a ação penal contra lideranças indígenas por falsidade ideológica.

## 6. Quadro de agentes e instituições envolvidas no conflito

O **Quadro 9** é ilustrativo da complexidade social e institucional que envolve o conflito fundiário na Terra Indígena Maró, revelando uma teia de agentes e instituições que sugere, também, o sentido e o caráter da complexidade que uma adequada solução do referido conflito reivindica.

## 7. Quadro da Judicialização do Conflito

Como foi possível observar, à complexidade social e institucional corres-

ponde, também, uma intensa prática litigante envolvendo os respectivos sujeitos, agentes e instituições, conforme o **Quadro 10** demonstra.

## 8. Panorama Atual do Conflito

A história do Território Indígena Maró expõe a situação de inoperância das esferas governamentais em gerir problemas fundiários complexos, sobretudo na Amazônia. Os governos estadual e federal apenas responderam positivamente às demandas dos povos indígenas e comunidades tradicionais da Nova Olinda I após muita pressão social, em meio a um estado avançado de conflitos deflagrados, o que favorece os interesses privados e empresariais na aquisição, posse e titulação dessas áreas, em oposição e franca violação aos direitos das comunidades indígenas.

Todas as medidas tomadas pelas instituições públicas, no sentido do enfrentamento do problema fundiário, visavam apenas soluções paliativas e urgentes, não os resolvendo em sua amplitude. De outro lado, diversas medidas efetivas foram tomadas no sentido de atender às demandas de interesses privados de apropriação sobre o território indígena. De modo analítico, afirma-se que o tratamento fragmentado do conflito tendeu a agravá-lo. O diálogo interinstitucional é precário. Através do estudo de caso, verifica-se que os agentes públicos pouco entendem sobre os direitos dos povos indígenas e os órgãos estatais não possuem em suas estruturas espaços para solução de conflitos ambientais e fundiários.

O povo Borari-Arapiun ainda aguarda a homologação do seu território, enquanto que, ao lado, os Planos de Manejo Florestais das empresas madei-



Quadro 9 - Agentes e Instituições Envolvidas no Conflito

SOCIEDADE CIVIL			ESTADO				
Sujeitos Coletivos de Direitos	Entidades Sociedade Civil	Agentes Privados	Sistema de Justiça			Poder Executivo	Poder Legislativo
			Poder Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública		
Indígenas Borari-Arapiun	STTR-STM	Empresas Madeireiras	Poder Judiciário do Estado do Pará - Comarca de Santarém	Promotoria de Meio Ambiente em Santarém (MPE/PA)		Programa Estadual de Proteção a Defensores de Direitos Humanos	Dep. Fed. Lira Maria (DEM-PA)
	CPT - STM	Imprensa	Justiça Federal em Santarém	Procuradoria da República em Santarém		Funai	
	Projeto Saúde & Alegria	COOEPA	TRF 1ª Reg.	Promotoria de Justiça Criminal da Comarca de Santarém (MPE/PA)		Ibama	
	CITA	ACOTARM				ITERPA	
	Relatoria de Segurança Alimentar/ Plataforma Dhesca					SEMA	
	Terra de Direitos					PC/PA	
	GCI 11						
	Associações de Moradores das Comunidades Locais						

Quadro 10 - Judicialização do Conflito

CASO - TERRA INDÍGENA MARÓ				
Categorias de Litigantes		Classe Processual Manejada		
		Justiça Cível	Tipo Penal	Observação
Advocacia Popular	Terra de Direitos			Defesa das ações civis e criminais movidas pelas empresas madeireiras e o Ministério Público Estadual em face do movimento indígena
Agentes do Estado	Ministério Público Federal	Ação Civil Pública		Objeto: compelir a FUNAI a prosseguir com a demarcação da TI Maró

Continua na página 74





Continuação na página 73 - Quadro 10

CASO - TERRA INDÍGENA MARÓ				
Categorias de Litigantes		Classe Processual Manejada		
		Justiça Cível	Tipo Penal	Observação
Agentes do Estado	Ministério Público Estadual		Ameaça; Cárcere Privado; Incêndio em Embarcação; atentado Contra a Segurança de Transporte Marítimo; Quadrilha Armada; Desobediência; Exercício Arbitrário das Próprias Razões	Réus: lideranças do STTR/STM, da CPT, da FETAGRI (PA e AP), CITA, do povo indígena Borari-Arapin e a Associação das Comunidades da Região da Nova Olinda I
	Polícia Civil		Pedido de Prisão Preventiva	Contra liderança do movimento indígena Maró
Agentes Privados	Empresas Madeireiras	Ação de Interdito Proibitório		Objeto: impedir que as lideranças do movimento indígena não transitassem nas áreas de plano de manejo da empresa, mesmo parte delas estando sobrepostas ao território indígena Maró // Atuação da Terra de Direitos na defesa processual dos indígenas
		Ação de Indenização por Danos Morais		Ações movidas em decorrência de denúncias contra a exploração madeireira realizadas pela liderança indígena e por professores
			Calúnia	
		Ação de Desobstrução do Rio Arapiuns		Objeto: desobstruir o rio e liberar as balsas que transportavam madeira provenientes de planos de manejo na Gleba Nova Olinda I
	Associações de Moradores de Comunidades Locais	Ação de Anulação de Processo Administrativo cumulada com Ação Declaratória de Inexistência de etnia e posse indígena		Objeto: a nulidade do processo de demarcação da TI Maró pela Funai e a declaração judicial da inexistência da etnia Borari-Arapiun, bem como a posse do seu território, além da declaração de resguardo de todos os direitos patrimoniais das comunidades não indígenas sobre os recursos naturais de seus territórios // Atuação da Terra de Direitos na defesa processual dos indígenas
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>Total de Ações Judiciais 9</b>





reiras continuam em vigor. Ainda há denúncias de exploração madeireira dentro da terra indígena<sup>124</sup>. A SEMA não realizou mais fiscalizações na área, ape-

sar das solicitações dos indígenas. As políticas públicas, enfim, verificam-se quase inexistentes ou prestadas precariamente pelo Estado.

---

<sup>124</sup> Cf. o “Relatório da Missão ao Território Indígena Maró: violações de direitos humanos aos povos da terra indígena Maró, no oeste do Estado do Pará”, produzido pela Relatoria do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação em visita ao Território Indígena Maró, com a relatoria de Sérgio Sauer e Assessoria de Gladstone Leonel da Silva Júnior. Setembro de 2011. Disponível em: <[http://www.dhescbrasil.org.br/attachments/500\\_Relatorio%20da%20miss%C3%A3o%20-%20Mar%C3%B3%20-%202011.pdf](http://www.dhescbrasil.org.br/attachments/500_Relatorio%20da%20miss%C3%A3o%20-%20Mar%C3%B3%20-%202011.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2013.



# ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ESTUDOS DE CASOS E A SOLUÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS RURAIS

## a. Os elementos constitutivos do conflito

A análise dos quatro Casos Emblemáticos de conflitos fundiários rurais nos permite identificar os elementos que compõem a complexidade histórica, social, econômica, cultural, política, jurídica e institucional característica dos conflitos fundiários. De um lado, uma dimensão histórica, social, econômica e cultural que caracteriza os sujeitos envolvidos, e, de outro, uma dimensão política, jurídica e institucional diretamente implicada nas responsabilidades, compromissos e deveres do Estado Democrático de Direito em relação àqueles sujeitos.

Desde uma perspectiva dos sujeitos, o referencial da sociologia rural - indispensável para uma análise que se pretenda adequada para uma eficaz compreensão e solução dos conflitos fundiários - nos indica que os conflitos fundiários apresentam-se, hoje, como reiteração ou reação a um modelo histórico de exclusão, expropriação e violência contra os sujeitos que aliam de forma intrínseca e indissociável a posse da terra ao trabalho e aos seus modos de vida, em oposição à expansão do agronegócio, dos empreendimentos de infraestrutura e mineração sobre suas terras e territórios.<sup>125</sup>

Os estudos de casos revelam, neste sentido, o “primeiro elemento constituinte dos conflitos fundiários rurais: o envolvimento de sujeitos coletivos de direitos”<sup>126</sup>, que possuem os seus modos de vida atrelados à terra, às águas, às florestas e ao território, de onde emanam e são ameaçadas diferentes categorias de direitos fundamentais econômicos, sociais, étnicos e culturais resguardados e garantidos pela Constituição de 1988. São sujeitos que assumem diversas manifestações sociais, étnicas e culturais na realidade agrária brasileira, dentre elas as de camponeses, indígenas, quilombolas, como se percebem nos quatro estudos de casos, além de comunidades tradicionais diversas, como as babaçueiras, ribeirinhos, pescadores, açazeiras, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, dentre outras manifestações regionais.

Atrelados a estes sujeitos coletivos de direitos, pode-se observar dois elementos correlatos e também constitutivos dos conflitos fundiários: de uma lado, os direitos fundamentais que emanam da sua condição histórica de vida junto à terra e ao território, e, de outro, as políticas públicas diretamente referidas e implicadas a estes direitos fundamentais, ao menos na forma constituída pelo Estado Democrático de Direito instaurado nos termos da

<sup>125</sup> Cf. SAUER, op. cit, 2010; ALMEIDA, Alfredo Wagner. **Terras tradicionalmente ocupadas**: terras de quilombo, terras indígenas, babaçuais livres, castanhais do povo, faxinais e fundos de pasto. 2. ed. Manaus: Universidade do Amazonas, 2008.

<sup>126</sup> Cf. SOUSA JUNIOR, José Geraldo. **Movimentos Sociais - Emergência de Novos Sujeitos: O Sujeito Coletivo de Direito**. In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim. (Org.). **Sociologia e direito**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

Constituição de 1988. Eis, portanto, o *segundo e terceiro elementos constitutivos dos conflitos fundiários rurais*, agora já diretamente emanados do Estado Democrático de Direito pelo qual eles são garantidos: *direitos fundamentais vinculados aos modos de vida junto à terra e ao território, e as políticas públicas que lhes são correlatas no Estado Democrático de Direito*.

De modo complementar e intrinsecamente vinculado a estes três primeiros elementos constitutivos dos conflitos fundiários, encontramos as instituições e órgãos públicos diretamente implicados, quer na promoção e defesa dos direitos daqueles sujeitos coletivos – compreendidos em sua situação de vulnerabilidade econômica e social –, quer na realização das políticas públicas fundiárias e correlatas que constituem parte da estrutura organizacional, econômica, social, étnica e cultural da República Federativa do Brasil. Neste sentido, apresentam-se no cenário como *quarto elemento constitutivo dos conflitos fundiários os órgãos públicos fundiários e correlatos* (de políticas sociais, econômicas, étnicas e culturais).

Em oposição aos quatro primeiros elementos constitutivos dos conflitos fundiários, pode ser identificado, finalmente, um *quinto elemento constitutivo* que possui, por seu turno, uma distinção e forma mista na sua constituição interna: *ora se apresenta como agentes privados, ora como órgãos públicos, ora confundem-se na figura de consórcios ou concessionárias* voltados à realização de grandes empreendimentos.

Se os sujeitos coletivos de direitos

assumem formas distintas de manifestação fundadas sobre matrizes sociais, étnicas e culturais, verifica-se que os agentes privados também assumem diferentes categorias de apresentação, geralmente representativas de setores e interesses econômicos. Neste sentido, puderam ser observados nos quatro casos estudados, por exemplo, o envolvimento das categorias: proprietário de engenho de cana-de-açúcar e jagunços empregados<sup>127</sup>; proprietários de terras<sup>128</sup> e milícia armada<sup>129</sup>; e empresas madeireiras<sup>130</sup>.

Nestes termos, é possível apresentar um quadro exemplificativo com os cinco elementos constitutivos mínimos característicos dos conflitos fundiários rurais, com vistas à análise e projeção de medidas para a mediação e soluções alternativas de conflitos. **Quadro 11** (página 78).

De fato, compreende-se que a identificação dos elementos constitutivos, no caso concreto, é condição de possibilidade para uma adequada estratégia de mediação para a solução pacífica do conflito.

A título de validação do Quadro 11, apresenta-se, no **Quadro 12** (página 78), a relação entre os elementos constitutivos dos conflitos fundiários rurais e os casos estudados acima:

Desse modo, evidencia-se a implicação da identificação dos elementos constitutivos dos conflitos fundiários rurais sobre uma projeção voltada para a mediação e solução alternativa dos conflitos. Neste sentido, compreende-se que a identificação destes cinco elementos constitutivos dos conflitos fundiários

<sup>127</sup> Caso nº 1 - Contra-Açude/Buscaú - Pernambuco.

<sup>128</sup> Caso nº 2 - Fazenda Santa Filomena - Acampamento "Elias de Meura" - Paraná e Caso nº 3 - Comunidade Quilombola Manoel Sírriaco - Paraná.

<sup>129</sup> Caso nº 2 - Fazenda Santa Filomena - Acampamento "Elias de Meura" - Paraná.

<sup>130</sup> Caso nº 4 - Terra Indígena Maró.



Quadro 11 - Cinco Elementos Mínimos Constitutivos do Conflito Fundiário Rural

<b>1</b>	<b>Sujeitos Coletivos de Direitos</b>	Emanam das Manifestações Sociais, Étnicas e Culturais
<b>2</b>	<b>Direitos Fundamentais Correlatos</b>	Emanam do Reconhecimento dos Modos de Vida Atrelado à Terra, às Águas, às Florestas ou ao Território no Estado Democrático de Direito
<b>3</b>	<b>Políticas Públicas Correlatas</b>	Emanam da Organização Social, Econômica e Cultural do Estado Brasileiro
<b>4</b>	<b>Instituições Públicas Implicadas</b>	Emanam da Organização Política do Estado Brasileiro
<b>5</b>	<b>5.1 Agentes Privados</b>	Motivados por interesses econômicos privados
	<b>5.2 Órgãos Públicos</b>	Motivados pelo Interesse Público
	<b>5.3 Consórcios/ Concessionárias</b>	Motivados pela Forma Mista de Interesses Econômicos Privados e Interesse Público

Quadro 12 - Elementos Constitutivos e os Casos Estudados

Elementos Constitutivos		Caso nº 1	Caso nº 2	Caso nº 3	Caso nº 4
<b>1</b>	Sujeitos Coletivos de Direitos	Camponeses Posseiros	Camponeses Sem Terra	Comunidade Quilombola	Povo Indígena
<b>2</b>	Direitos Fundamentais Correlatos	Acesso à Terra, ao Trabalho, à Alimentação, à Moradia, à Educação, à Saúde e ao Lazer	Acesso à Terra, ao Trabalho, à Alimentação, à Moradia, à Educação, à Saúde e ao Lazer	Reconhecimento da Propriedade Definitiva sobre o Território e a Proteção das suas Manifestações Culturais	Reconhecimento da Organização Social, Costumes, Língua, Crença, Tradição e os Direitos Originários sobre as Terras que Ocupam
<b>3</b>	Políticas Públicas Correlatas	Reforma Agrária	Reforma Agrária	Titulação do Território	Demarcação da Terra Indígena
<b>4</b>	Instituições Públicas Implicadas	Instituto de Colonização e Reforma Agrária - (Incra)	Instituto de Colonização e Reforma Agrária - (Incra)	Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Fundação Cultural Palmares; Seppir	Fundação Nacional do Índio (Funai)
<b>5</b>	Agentes Privados Engenho e Funcionários	Proprietário de e Milícia Armada	Proprietário Rural	Proprietários Rurais	Empresas Madeireiras



apresenta-se como condição de possibilidade para uma adequada e eficaz mediação e solução pacífica do conflito, na medida em que permite a compreensão acerca da sua complexidade constitutiva, e, desse modo, fornece as condições para a produção de uma resposta capaz de solucioná-lo a partir das suas diversas dimensões.

Cumprido ressaltar, por fim, a compreensão de que esta proposição dos cinco elementos constitutivos dos conflitos fundiários representa um esforço analítico que, no entanto, está longe de esgotar as diversas manifestações concretas dos conflitos fundiários em sua variação no tempo e no espaço, de modo que, a estes cinco elementos, certamente devem ser somados outros tantos componentes necessários à compreensão para a adequada solução dos conflitos fundiários rurais no caso concreto.

## **b. O cenário e a implicação panorâmica da judicialização do conflito**

Um fator de especial relevância no que diz respeito à análise para a contribuição a uma cultura institucional de mediação e soluções alternativas dos conflitos fundiários rurais é o fato da sua inserção no cenário e fenômeno da expansão do protagonismo judicial, o que gera uma tendência à judicialização dos conflitos sociais.

Nestes termos, é necessário compreender três elementos: de um lado, que a judicialização dos conflitos fundiários não é fenômeno isolado, específico ou intencional, mas está inserido em uma tendência maior que afeta todo o mundo ocidental de maneira variada, na medida das diferentes estruturas políticas e econômicas dos estados.

Para Boaventura de Sousa Santos, a tendência de expansão do protagonismo judicial é observada junto ao desenvolvimento e crise do Estado de Bem-Estar (2009, p. 95). Neste sentido, será analisada aqui a judicialização dos conflitos fundiários no Brasil.

Isto importa, passando ao segundo elemento, na medida em que este processo de expansão judicial carrega consigo a ampliação e desenvolvimento das funções sociopolíticas do sistema de justiça. Em países como Brasil, onde as instituições não passaram por processos históricos de transformações políticas em relação à cultura jurídica (SANTOS, 2009, p. 104), nem reformas institucionais inseridas no debate sobre a justiça de transição (SANTOS, 2009, p. 107; SILVA FILHO, 2011, p. 282 e 289), este fenômeno configura um quadro em que se amplia a interferência das instituições de justiça em temas econômicos, políticos e sociais, sem que estas instituições tenham sido capacitadas e seus agentes (trans)formados em sua cultura jurídica, a fim de absorver demandas que não mais dizem respeito à solução de problemas patrimoniais e contratuais entre indivíduos, mas agora dizem respeito a litígios sobre casos estruturais (GARAVITO; FRANCO, 2010), envolvendo, de um lado, as garantias e direitos fundamentais de sujeitos coletivos de direitos, aliados à realização de políticas públicas inseridas no bojo do estado democrático de direito, implicada na atuação de instituições públicas, e em oposição, de outro lado, a interesses privados de forte cunho e influência política e econômica. Eis o cenário em que se insere a judicialização dos conflitos fundiários.

O terceiro elemento, enfim, responde a uma questão mais pragmática:

no cenário da judicialização dos conflitos fundiários, torna-se praticamente inevitável que o conflito fundiário não seja canalizado para a via judicial. Neste ponto, inserem-se as categorias analíticas da sociologia da justiça para uma compreensão dos elementos constitutivos da judicialização dos conflitos fundiários, a fim de se projetar medidas voltadas à mediação e soluções alternativas destes conflitos. Como dito anteriormente, sem ignorar a importância da construção hermenêutica da solução do conflito judicializado, portanto, a presente pesquisa orientou-se e aposta no aprofundamento da análise e ferramentas da sociologia jurídica como elementos potenciais para uma mudança na cultura institucional e jurídica de soluções de conflitos fundiários no Brasil.

Desse modo, ao invés de desenvolver uma discussão acerca da eficácia dos direitos envolvidos nos conflitos fundiários rurais, optou-se por mirar a análise para a orientação metodológica de Cappelletti & Garth (1988), identificando quem são, investigando quais os papéis desempenhados e quais as disparidades de condições socioeconômicas observadas entre as partes litigantes. Alia-se, neste ponto, a proposta analítica de Santos (2007), no que diz respeito ao olhar sobre a hipótese de serem reproduzidos certos padrões judiciais entre categorias de litigantes que frequentemente se enfrentam na justiça, e as classes processuais usualmente manejadas por eles.

Na esteira deste referencial conceitual e orientação metodológica, foi possível identificar, por exemplo, em que polo processual usualmente se situam os diferentes litigantes. Neste sentido, verificar também quem são os “responsáveis” pela judicialização do conflito, o que pode indi-

car, como alerta Santos (2007), que determinada categoria de atores talvez possuam maior confiança no sistema de justiça para a defesa dos seus interesses, o que certamente se produz na medida de uma via de mão dupla, onde a maior confiança no acionamento da justiça também significa uma melhor experiência no contato com a justiça.

Este referencial analítico permitiu, ao cabo dos estudos de casos, identificar diversos elementos que indicam os fatores que caracterizam o cenário da judicialização dos conflitos fundiários rurais no Brasil, de modo compreender o fenômeno em sua complexidade para, enfim, construir as condições para uma adequada projeção de uma cultura institucional voltada à mediação e soluções alternativas destes conflitos. É o que se passa a apresentar.

### **c. Análise de resultados: os elementos constitutivos dos conflitos fundiários em sede do cenário da sua judicialização**

A compreensão e análise dos cinco elementos constitutivos dos conflitos fundiários rurais (quadro 12) produzem um efeito imediato sobre a análise do cenário da judicialização destes conflitos. De fato, ao identificar-se que tais conflitos produzem litígios intrinsecamente ligados a sujeitos coletivos, direitos fundamentais, políticas públicas e órgãos públicos correlatos, coloca-se em questão o dilema acerca da capacidade institucional do sistema de justiça em lidar com uma demanda desta natureza e complexidade econômica, social, étnica, cultural, política, jurídica e institucional.

Em um conflito fundiário rural, o sistema de justiça vê-se diante de um caso



estrutural, portanto, deve compreender que precisa, necessariamente, produzir respostas estruturais. Para Garavito & Franco (2010, p. 16 e 41), os casos estruturais são caracterizados por: 1) afetar um número amplo de pessoas que alegam violações a seus direitos; 2) envolver várias entidades estatais como demanda-

das sobre a realização ou falhas de políticas públicas; 3) implicar ordens judiciais de execução complexa, as quais determinam a realização de ações coordenadas para proteger a população afetada.

No **Quadro 13**, é possível identificar os elementos que compõem a natureza

**Quadro 13 - Componentes da Natureza Estrutural dos Conflitos Fundiários Rurais**

Sujeitos Coletivos	Direitos Implicados	Proteção Constitucional	Política Pública Correlata	Órgãos Públicos Implicados
Camponeses	Acesso à terra, trabalho, moradia, alimentação, educação, saúde e lazer	Art. 1º, III e IV; Art. 3º, I III; Art. 5º, caput e XXIII; Art. 170, III e VII; Arts. 184 e 186;	Reforma Agrária	Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA/MDA; Institutos de Terras Estaduais
Indígenas	Reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam	Art. 1º, III e IV; Art. 3º, I, III e IV; Art. 170, VI e VII; Art. 215, §1º; Art. 216, II; Art. 231; Art. 232;	Demarcação do Território	Fundação Nacional do Índio - FUNAI/MJ
Quilombolas	Reconhecimento da propriedade definitiva sobre o território e a proteção das suas manifestações culturais	Art. 1º, III e IV; Art. 3º, I, III e IV; Art. 170, VII; , Art. 215 §1º; Art. 216, II e §5º;	Titulação do Território	Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA/MDA; Fundação Cultural Palmares/MinC; Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial - SEPIR
Povos e Comunidades Tradicionais	Reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais	Art. 1º, III e IV; Art. 3º, I, III e IV; Art. 170, III, VI e VII; Art. 186, II e IV; Art. 215, §1º; Art. 216, II; por analogia Art. 231; Art. 68 do ADCT (cf. Dec. Nº 6.040/07)	Regularização dos Direitos Territoriais, Sociais, Ambientais, Econômicos, Culturais	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais



estrutural dos diferentes conflitos fundiários rurais:

Desse modo, ao deparar-se com um caso estrutural, é necessária a realização de um procedimento de identificação dos elementos que compõem esta natureza estrutural dos conflitos fundiários rurais, de modo a projetar estratégias e ações voltadas à satisfação e coordenação de direitos e deveres funcionais que compõem o caso em questão. Para Garavito & Franco (2010, p. 41), a natureza estrutural de um caso demanda uma postura e cultura institucional dialógica por parte do poder judiciário, compreendendo-se a tendência à judicialização na qual estão inseridos os conflitos fundiários no Brasil.

#### i) Sobre os quadros de agentes e instituições envolvidas nos conflitos

Da análise dos quadros sobre atores e instituições envolvidas nos casos estudados (Quadros 4, 6, 8 e 10), aliado ao Quadro 12, que indica os elementos cons-

titutivos dos conflitos fundiários em sua apresentação característica, e Quadro 13, que faz a sua aplicação aos 4 casos estudados, é possível verificar esta natureza de complexidade social e institucional que caracteriza os conflitos fundiários rurais como casos estruturais.<sup>131</sup>

De fato, nos termos do **Quadro 14** (abaixo), foi possível observar o envolvimento de, no mínimo, cinco, e, no máximo, nove instituições do Poder Executivo da União e dos Estados nos casos analisados, ao passo em que não se observou, por seu turno, a inserção de instituições municipais no âmbito dos conflitos estudados, o que se apresenta, desde logo, como um achado de pesquisa que indica a omissão dos Poderes Executivos Municipais no sentido da assistência ou mediação para a solução dos conflitos.

Ainda no que tange ao envolvimento e complexidade institucional nos conflitos fundiários rurais, outro fator que chamou a atenção nos casos estudados foi a intervenção do Poder Legislativo. Verifica-se que

**Quadro 14 - Síntese dos Agentes e Instituições Envolvidas nos Casos Estudados**

Caso	Sociedade Civil			Estado				
	Sujeitos Coletivos de Direitos	Entidades Sociedade Civil	Agentes Privados	Poder Judiciário	Sistema de Justiça		Poder Executivo	Poder Legislativo
					Ministério Público	Defensoria Pública		
Nº 1 - Agrário/PE	1	2	1	2	3	–	5	–
Nº 2 - Agrário/PR	1	4	4	3	2	–	9	–
Nº 3 - Quilombo-la/PR	3	1	1	2	1	–	7	2
Nº 4 - Indígena /PA	1	18	8	3	3	–	7	1

<sup>131</sup> Compreende-se que, ainda que alguns casos concretos não mais envolvam uma escala de milhares de pessoas, a manifestação estrutural dos conflitos fundiários por todo o Brasil, sem uma ligação direta entre eles, mas certamente eclodindo de situações motivadas pelas mesmas raízes históricas, econômicas, sociais, étnicas e culturais, aliada aos outros fatores constitutivos dos conflitos fundiários rurais, confere-lhe o caráter dos casos estruturais.

somente os casos referentes aos conflitos de natureza quilombola e indígena (Casos nº 3 e nº 4, respectivamente) acusaram algum envolvimento de agentes do Poder Legislativo Estadual e Federal (Casos nº 3 e nº 4, respectivamente), com um elemento preocupante, porém revelador: em ambos os casos, os agentes do Poder Legislativo intervieram para manifestar a sua oposição às reivindicações dos sujeitos coletivos envolvidos. Some-se a isso, ainda, uma terceira intervenção, esta de caráter nacional: a propositura no Supremo Tribunal Federal de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o instrumento normativo que regulamenta o acesso aos direitos quilombolas (Cf. Caso nº 3). Por fim, uma última novidade: todas as três incidências dizem respeito a um mesmo partido político, o Partido dos Democratas.

No que diz respeito ao sistema de justiça, por seu turno, observa-se a intervenção do Poder Judiciário e do Ministério Público em todos os casos estudados, quer em sua dimensão federal ou estadual, observando-se até mesmo a incidência do Supremo Tribunal Federal no caso Quilombola (nº 3), em sede de controle de constitucionalidade. Já a Defensoria Pública, por seu turno, não foi observada em nenhum dos casos estudados.

Por fim, vale ressaltar que, para além das instituições de âmbito nacional envolvidas e inseridas nos quadros, também se verificou, nos casos estudados, o acionamento de órgãos internacionais, como a Relatoria Especial da ONU sobre a situação

dos Defensores de Direitos Humanos (Casos nº 1 e 4), bem como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos/OEA (Caso nº 2), o que confere, ainda, maior complexidade institucional aos conflitos fundiários rurais em nosso país.<sup>132</sup>

## ii) Sobre os quadros de judicialização dos conflitos

Os Quadros 5, 7, 9 e 11 indicam o cenário panorâmico da judicialização dos conflitos fundiários estudados. De um modo geral, estes quadros revelaram informações e elementos importantes para a análise no termos das categorias analíticas da sociologia do acesso à justiça, como demonstrado a seguir.

Desde uma primeira perspectiva quantitativa, foi observada uma incidência mínima de cinco e máxima de quinze processos judiciais por caso, dentre os quatro estudados. No que se refere às partes litigantes, verifica-se que os agentes privados são a categoria que mais possui disposição para acionar o judiciário, correspondendo à autoria de 20 de um total de 35 ações judiciais manejadas nos quatro casos estudados. Destas 20 ações, seis possuem o objetivo de suspender, paralisar ou anular os procedimentos da política pública fundiária, ajuizados contra o Incra<sup>133</sup> e Funai, enquanto as outras quatorze foram ajuizadas contra os sujeitos coletivos de direitos, mais especificamente as suas lideranças, defensores de direitos humanos<sup>134</sup>. Res-

<sup>132</sup> Para um debate sobre a questão da justiciabilidade internacional enquanto estratégia de direitos humanos inserida no instrumental das entidades de assessoria jurídica e advocacia popular, cf. a pesquisa realizada pela Terra de Direitos sobre o tema (GEDIEL, GORS DORF, ESCRIVÃO FILHO *et al*, 2012).

<sup>133</sup> Ressalte-se que o Incra ajuizou apenas uma ação judicial de desapropriação para fins de reforma agrária, mas respondeu juridicamente em outras seis ações que visavam sustar o andamento de processos administrativos e judiciais, e uma ação em que o Ministério Público o demanda a realizar a titulação do território quilombola.

<sup>134</sup> Vale mencionar que o Programa de Proteção aos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, atuou nos casos quilombola e indígena, ao passo que o Programa Estadual de Proteção atuou no caso dos posseiros de Pernambuco.

salte-se que, no Caso nº 3, referente ao conflito envolvendo a comunidade quilombola, não foi verificada nenhuma ação judicial interposta pelos agentes privados.

Por outro lado, verifica-se que, nas 35 ações judiciais manejadas nos quatro casos analisados, ao passo em que os sujeitos coletivos de direitos são processados em quatorze ações ajuizadas pelos agentes privados, e três ações criminais manejadas pelo Ministério Público e Polícia Civil (pedidos de prisão temporária), em apenas quatro ações judiciais, eles, sujeitos coletivos de direitos, apresentam-se como autores, mediatizados pela advocacia popular<sup>135</sup>. Ressalte-se que todas estas quatro ações judiciais são referentes aos conflitos agrários envolvendo camponeses posseiros e sem terras, nos termos dos Casos nº 1 e nº 2, respectivamente. Em ambos os casos estudados, as ações foram ajuizadas diretamente em representação das famílias camponesas, e diziam respeito, todas elas, a processos judiciais de natureza fundiária, ou seja, ações que discutem os direitos referentes à propriedade do imóvel rural em litígio. Em todos os casos, ressalte-se, os pedidos dos camponeses sequer foram admitidos pela justiça, ou seja, sequer chegaram a ser julgados, pois foram negados sem a análise do que se buscava discutir, no caso, os direitos fundamentais de acesso à terra e correlatos.

Neste ponto emana uma importante

informação sobre o cenário da judicialização dos conflitos fundiários e o acesso à justiça para os sujeitos coletivos de direitos ligados à terra e ao território no Brasil. Ao passo em que eles pouco acionam a justiça, são, por outro lado, acionados em metade das ações judiciais presentes à pesquisa. Isto demonstra, de certa forma, que, no cenário da judicialização dos conflitos fundiários, os sujeitos coletivos de direitos não vêm constituindo-se enquanto sujeitos da judicialização, quer dizer, não buscam ou acionam a justiça para a defesa de seus direitos, mas são chamados à justiça de maneira involuntária, portanto. Isto fornece indícios de que o cenário de judicialização dos conflitos fundiários não aponta para um ambiente de acesso ou busca voluntária da justiça pelos sujeitos coletivos de direitos.

Esta informação sobre a disposição dos litigantes para o acionamento da justiça indica, conforme o alerta de Boaventura de Sousa Santos, que os agentes privados possuem maior confiança e experiências exitosas na utilização da justiça para a defesa e realização de seus interesses, em oposição aos interesses, direitos fundamentais e a realização das políticas públicas referidas aos sujeitos coletivos de direitos, em sede dos conflitos fundiários rurais. Esta é uma informação empírica de extrema relevância no cenário da política pública de acesso e debate sobre a democratização da justiça no Brasil.

<sup>135</sup> Sobre o papel da assessoria jurídica e advocacia popular no trabalho de tradução, e mediação jurídica das demandas políticas dos movimentos sociais de lutas por direitos, vide: GEDIEL, J.; GORS DORF, L.; ESCRIVÃO FILHO, Antonio *et al.* **Mapa territorial, temático e instrumental da assessoria jurídica e advocacia popular no Brasil**. Observatório da Justiça Brasileira. Belo Horizonte: FAFICH-CES/AL, 2012; SÁ E SILVA, Fábio. 'É possível, mas agora não': a democratização da justiça no cotidiano dos advogados populares. *In*: SÁ E SILVA, Fábio; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. **Estado, Instituições e Democracia: Democracia. Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9, Volume 2**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010. Disponível em: <[http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/docs\\_2011/Livro\\_estadoinstituicoes\\_vol2.pdf](http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/docs_2011/Livro_estadoinstituicoes_vol2.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2012; SANTOS, Boaventura de Sousa; CARLET, Flávia. **The Landless Rural Workers' Movement and its Legal and Political Strategies for Gaining Access to Law and Justice in Brazil**. Preliminary Draft, Prepared for World Justice Forum. Vienna, 2008. 41p. Disponível em: <[http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043058\\_large.pdf](http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043058_large.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

Já o Ministério Público se apresenta com sete ações de natureza cível e criminal, estadual e federal, ajuizadas. O Ministério Público Federal também lançou mão de Ação Civil Pública para movimentar o Incra no sentido da titulação do território quilombola. Aqui, novamente, se apresenta um achado de pesquisa referente aos conflitos envolvendo sujeitos e direitos de natureza étnica e cultural: também no caso da Terra Indígena Maró, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública com vistas a compelir a Funai a prosseguir com o processo administrativo de demarcação da terra indígena.

O que se verifica, nestes dois casos, é o órgão ministerial federal buscando, aí, algo similar ao que Garavito & Franco (2010, p. 49) chamariam de efeito de desbloqueio institucional, caracterizado pela judicialização de uma medida de política pública com a finalidade de movimentar o órgão público competente que se encontra bloqueado em sua função por

inércia, burocracia ou captura por grupos de interesses, em detrimento de grupos com menos força, no caso, as comunidades quilombola e indígena dos estudos realizados.

O **Quadro 15** apresenta, enfim, o cenário da judicialização dos conflitos estudados:

Vêm à evidência, desse modo, duas questões de relevância para o estudo, compreensão, e mediação para a solução pacífica dos conflitos fundiários rurais: de um lado, o cenário de uma judicialização do conflito imposta aos sujeitos coletivos de direitos e presente em todos os casos estudados<sup>136</sup>; de outro, a presença complexa, variada e coordenada de classes processuais usualmente manejadas pelas mesmas categorias de litigantes, em casos distintos, conforme o **Quadro 16** (página 86), meramente ilustrativo, produzido a partir de informações que ultrapassam os limites da presente pesquisa<sup>137</sup>:

**Quadro 15 - Síntese da Judicialização dos Casos Estudados**

Categorias de Litigantes	Caso nº 1		Caso nº 2		Caso nº 3		Caso nº 4		Total	
	Polo Ativo	Polo Passivo								
Sujeitos Coletivos de Direitos	2	10	2	1	-	-	-	7	4	18
Ministério Público	1	-	-	-	4	-	2	-	7	-
Órgãos Públicos de Regularização Fundiária	-	2	1	3	-	1	-	1	1	7
Agentes Privados	10	1	4	2	-	3	6	-	20	7
Polícia Civil	1	-	-	-	-	-	1	-	2	-
<b>Total</b>	<b>15</b>		<b>7</b>		<b>4</b>		<b>9</b>		<b>35</b>	

<sup>136</sup> No mesmo sentido, Boaventura alerta para o fato de que o contato das classes populares com a justiça constitui-se na história, usualmente, pela via repressiva, raras vezes observando-as como mobilizadores ativos da justiça: SANTOS, 2011, p. 28.

<sup>137</sup> Base de dados processuais da Terra de Direitos.



## Quadro 16 - Panorama da Judicialização do Conflito Fundiário Rural

Classe Processual	Litigantes		Instituição de Justiça	Natureza do Conflito
	Polo Ativo	Polo Passivo		
Ação Civil Pública	Ministério Público Federal	Órgão Público de Regularização Fundiária	Justiça Federal	Tradicional, Étnica, Cultural
Ação Judicial de Regularização Fundiária	Órgão Público de Regularização Fundiária	Agentes Privados	Justiça Federal	Reforma Agrária
Ação Anulatória de Ato Administrativo	Agentes Privados	Órgão Público de Regularização Fundiária	Justiça Federal	Reforma Agrária
Ação Cautelar/ Declaratória de Produtividade	Agentes Privados	Órgão Público de Regularização Fundiária	Justiça Federal	Reforma Agrária
Ação Possessória	Agentes Privados	Sujeitos Coletivos de Direitos	Justiça Estadual Cível	Ambos
Representação Criminal	Agentes Privados	Sujeitos Coletivos de Direitos	Justiça Estadual Criminal	Ambos
Ação Penal	Ministério Público Estadual	Sujeitos Coletivos de Direitos	Justiça Estadual Criminal	Ambos
Representação Criminal	Sujeitos Coletivos de Direitos	Agentes Privados	Justiça Estadual Criminal	Ambos
Pedido de Assistência em Ação de Discussão Fundiária	Sujeitos Coletivos de Direitos	Agentes Privados	Justiça federal	Reforma Agrária

Nos termos do Quadro 16, verificam-se as seguintes informações sobre o panorama de judicialização dos conflitos fundiários rurais:

- i) Litigantes: observam-se cinco categorias de litigantes usuais que se enfrentam de modo coordenado, na medida de determinadas classes processuais;
- ii) Classes Processuais: observam-se oito classes processuais sempre manejadas por categorias específicas de litigantes, o que significa que, à categoria de litigante, corresponde uma ou mais classes processuais usualmente manejadas somente por ela, com exceção à representação criminal, que é manejada por *Agentes Privados* e *Sujeitos Coletivos de*

*Direitos*, a partir de motivações específicas;

- iii) Enfrentamento frequente: observa-se que, entre as cinco categorias de litigantes e as oito classes processuais manejadas, é produzida uma relação padrão de quatro enfrentamentos frequentes e seis tipos de enfrentamento, variando-se os polos entre os mesmos litigantes;
- iv) Dentre as categorias de litigantes, os *Agentes Privados* apresentam-se como os mais frequentes, caracterizando-se, assim, como os litigantes habituais<sup>138</sup> dos conflitos fundiários rurais.

Este achado, que indica os *Agentes Privados* como os litigantes habituados e confiantes na judicialização do conflito

<sup>138</sup> Cf. CAPPELLETTI, op. cit, 1988; SANTOS, 2011, p. 45.



fundiário, coloca para um debate mais aprofundado a demanda por uma análise sobre as questões da *i*) disparidade de armas; *ii*) da tensão entre o formalismo jurídico e a diversidade étnica, econômica, social e cultural dos sujeitos coletivos; *iii*) da cultura jurídica e capacidade institucional do sistema de justiça em produzir respostas eficazes às novas categorias de sujeitos de coletivos e seus respectivos direitos em um cenário de expansão do protagonismo judicial.

No que diz respeito à cultura jurídica do sistema de justiça brasileiro, a título apenas de contribuição, porém sem condições de aprofundar o debate neste espaço, valem duas considerações a fim de projetar elementos para uma cultura institucional de mediação e soluções alternativas destes conflitos.

Segundo Santos, a cultura jurídica está inserida, de maneira indissociável, no âmbito maior da cultura política de uma sociedade, devendo ser compreendida como “o conjunto de orientações sobre valores e interesses que configuram um padrão de atitudes frente ao direito e aos direitos, e frente às instituições do Estado que produzem, aplicam, garantem ou violam o direito e os direitos” (2009, p. 116). Dessa forma, a questão da cultura jurídica dos agentes do sistema de justiça, e a sua reprodução no tempo na forma de uma cultura institucional, dizem muito a respeito do cenário de judicialização dos conflitos fundiários rurais no Brasil.

Neste sentido, o poder judiciário

brasileiro apresenta-se como um exemplo vigoroso de um processo de transição controlada (ABRÃO; TORELLY, 2011, p. 232), ausente de rupturas e marcado pelos paradigmas políticos e institucionais do esquecimento e da negação de justiça que caracterizou a Justiça de Transição brasileira até um período recente. De fato, a literatura crítica indica, em diversas passagens, que a postura de envolvimento institucional e cultural do poder judiciário brasileiro com o regime militar (SILVA FILHO, 2011, p. 282 e 289) de um lado, aliado à ausência de rupturas, depuração e reforma institucional adequada permitiu que, ali, se mantivesse viva uma mentalidade elitista e autoritária, legitimadora da impunidade dos detentores de poder político e econômico (ABRÃO & TORELLY, 2009; BOAVENTURA, 2009).

De maneira indissociada, este cenário de transição política controlada e continuada, e de curto-circuito histórico (SANTOS, 2009, p. 104) sem rupturas e reformas institucionais voltadas à superação de uma cultura jurídica de cunho técnico-formalista e autoritária no sistema de justiça, também se comunicou para baixa capacidade institucional, em sentido técnico e operacional, da justiça brasileira para lidar de forma adequada com as novas demandas de direitos fundamentais e casos estruturais, gerando um efeito bloqueio institucional diferente do discutido por Garavito & Franco, na medida em que, no Brasil, é o próprio Poder Judiciário que responde, em grande medida, pela dimensão de bloqueio institucional nos casos e litígios estruturais.<sup>139</sup>

<sup>139</sup> Cf. neste sentido, levantamento realizado pela Procuradoria Federal do Incra, apontando a existência de cerca de 200 ações judiciais de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, paralisadas na justiça federal no ano de 2009. Segundo levantamento realizado pela PFE em parceria com a Terra de Direitos em 2011, a este número ainda somavam-se cerca de 250 ações judiciais de retomada de terras públicas também paralisadas na justiça. Fonte: INCRA. Relatório do Incra aponta mais de 200 processos de desapropriação parados no Judiciário. 27 abr. 2009 16:55. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/noticias/8825-relatorio-do-incra-aponta-mais-de-200-processos-de-desapropriacao-parados-no-judiciario>>. Acesso em: 25 jan. 2013.



A questão da capacidade institucional e judicial para lidar com estas demandas é forjada, portanto, sobre processos históricos referentes à formação da cultura jurídica dominante, e diz respeito ao debate acerca do resultado possível, em oposição ao resultado adequado em demandas de alta intensidade política e jurídica como os conflitos fundiários rurais (SANTOS, 2009, p. 84). Neste sentido, apresenta-se para o debate o problema, de um lado, de uma cultura jurídica essencialmente legalista e formalista, aliada e coordenada, de outro lado, com uma estrutura e cultura institucional auto-engessada na via judicial em uma compreensão estritamente adversativa, não

acostumada ou sequer ciente da possibilidade de utilização de novos e diversos instrumentais mais aptos para a compreensão e o diálogo com os elementos constitutivos do conflito fundiário rural, de modo a produzir resultados adequados para o problema trazido à apreciação jurisdicional.

Eis que surge no horizonte da pesquisa a análise das experiências público-institucionais de mediação, com vistas a analisar modernas formas e culturas institucionais projetadas para a superação da situação de incapacidade e bloqueio institucional e judicial em relação aos conflitos fundiários rurais.





## SEÇÃO II

# ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS PÚBLICO- INSTITUCIONAIS DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS RURAIS

## INTRODUÇÃO

Como referido anteriormente, as análises das experiências modelo foram divididas em dois blocos diretamente vinculados à estrutura de questões organizadas no roteiro semi-estruturado de entrevista, roteiro utilizado como uma das fontes primárias que fundamentam as análises, complementadas, ainda, pela utilização de documentos oficiais dos órgãos analisados, como atas de audiência e ofícios, por exemplo, complementados, por fim, pela análise do instrumento normativo que dá origem e fundamento ao respectivo órgão estudado.

Nestes termos, o primeiro bloco da análise detém-se em uma abordagem da estrutura normativa e institucional que constitui o órgão analisado, focando-se na atuação do órgão e suas atribuições e competências específicas, além dos instrumentos utilizados para o cumprimento de tal escopo institucional. Já o segundo bloco concentra-se na cultura institucional de mediação de conflitos presente naquele órgão, buscando informações e compreensões de caráter também subjetivo, com vistas a identificar e explorar elementos de potência nas experiências estudadas.

## Experiências Público-institucionais Analisadas

### 1. Ouvidoria Agrária Nacional - Ministério do Desenvolvimento Agrário

#### **Bloco A**

Sobre a Estrutura e Atribuições para a  
Mediação de Conflitos Fundiários Rurais

A Ouvidoria Agrária Nacional foi regulamentada pelo Decreto nº 7.255, de 4 de Agosto de 2010. Como órgão integrante da Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Ouvidoria tem competência normativa voltada para a prevenção, mediação e



resolução de tensões e conflitos sociais no campo, através das estratégias: i) *promover gestões* junto a representantes do Sistema de Justiça, Poder Executivo e Legislativo; ii) estabelecer *interlocução* com governos estaduais e municipais, além de movimentos sociais rurais, produtores rurais e Sociedade Civil; iii) *diagnosticar* tensões e conflitos sociais no campo, a fim de propor soluções pacíficas; iv) *consolidar informações* sobre conflitos, a fim de subsidiar a tomada de decisão pelas autoridades; v) *garantir os direitos humanos* e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo.<sup>140</sup>

Estando voltada para a prevenção, mediação e resolução de tensões e conflitos sociais no campo, observa-se que a Ouvidoria atua junto às temáticas agrárias em sentido amplo, abrangendo a questão camponesa e das comunidades tradicionais a partir do critério de tratar-se de conflitos coletivos pela posse da terra<sup>141</sup>.

Em relação à temática indígena, por seu turno, observa-se a existência de órgão de ouvidoria próprio no âmbito da Fundação Nacional do Índio (Funai), de modo que a Ouvidoria Agrária atue somente em casos em que, aliado à questão indígena, também haja o envolvimento de camponeses e comunidades tradicionais.

Neste sentido, uma informação se faz relevante no âmbito de atuação da Ouvidoria Agrária: o fato de agir não apenas mediante provocação formal dos

sujeitos coletivos, atores sociais, privados e instituições públicas, mas possuir capacidade de agir ofício, a partir da tomada de conhecimento da existência da tensão ou conflito.<sup>142</sup> De fato, tratando-se de um problema de tamanho dinamismo e potencial lesivo como as tensões e conflitos sociais, tal capacidade institucional aparece como importante elemento para uma ação de prevenção, mediação e resolução do conflito.

No que se refere ao desenho institucional, verifica-se que o órgão é comandado pelo Ouvidor Agrário Nacional<sup>143</sup>, possuindo, ainda, quatro assessores e seis assistentes para a realização do seu trabalho em âmbito nacional.<sup>144</sup> No sentido do complemento deste desenho institucional, foi instituída, no ano de 2006, da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo (CNVC)<sup>145</sup>, composta por representantes dos Ministérios da Justiça (inclusive das Polícias Federal e Rodoviária Federal), do Desenvolvimento Agrário, do Meio Ambiente, da Secretaria de Direitos Humanos e do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Além disso, a capilaridade da Ouvidoria Agrária Nacional é alcançada de forma indireta pela parceria com uma espécie de rede de ouvidorias e outras instituições agrárias especializadas, conforme mapa anexo<sup>146</sup>, contando com 27 ouvidorias agrárias regionais, criadas no âmbito das superintendências regionais do Incra em todos os estados da federação. Esta rede é constituída por oito tipos

<sup>140</sup> BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 7.255**, de 4 de Agosto de 2010, Anexo I, art. 7º.

<sup>141</sup> Fonte: Entrevista realizada dia 10/06/2013.

<sup>142</sup> Idem.

<sup>143</sup> O cargo é desempenhado pelo Desembargador Gercino José da Silva Filho.

<sup>144</sup> BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 7.255**, de 4 de Agosto de 2010, Anexo II.

<sup>145</sup> BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1.053**, de 14 de Julho de 2006.

<sup>146</sup> BRASIL. OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL (OAN). **Medidas em Execução para Combater a Violência no Campo**. Material impresso, dossiê fornecido pela Ouvidoria Agrária Nacional por ocasião da presente pesquisa.

de instituições, distribuídas por diferentes Poderes da República e entes da federação:

- i) Varas agrárias federais;
- ii) Varas agrárias estaduais;
- iii) Promotorias agrárias estaduais;
- iv) Delegacias de polícia civil agrárias estaduais;
- v) Ouvidorias agrárias estaduais;
- vi) Ouvidorias agrárias regionais;
- vii) Defensorias públicas agrárias estaduais;
- viii) Polícias militares agrárias;

No que diz respeito aos instrumentos normativos que dão fundamento e subsídio à atuação da Ouvidoria, identifica-se a inspiração em Normas Internacionais de Direitos Humanos<sup>147</sup>, normas constitucionais como os princípios fundamentais insertos nos arts. 1º, 3º e 4º<sup>148</sup>, e o art. 5º, incisos XXII e XXIII (referentes ao direito de propriedade e à função social da propriedade, respectivamente)<sup>149</sup>. Também se encontra referência, em sua atuação, ao Código de Processo Civil, sobretudo em se tratando de manifestação exarada pela Ouvidoria em sede de processo judicial, bem como a referência a jurisprudência de Tribunais Superiores<sup>150</sup>.

Desde uma perspectiva operacional, a Ouvidoria sustenta suas ações na Portaria Interministerial nº 1.053/2006

(que institui e define os objetivos e competência da CNVC – vide supra).

Em relação ao instrumental utilizado para a realização das suas atividades e alcance dos objetivos de prevenção, mediação e resolução de tensões e conflitos sociais no campo, a Ouvidoria Agrária Nacional dispõe de um amplo leque de ferramentas. Neste sentido, observa-se a:

- Realização de reuniões de mediação da CNVC com o convite à participação das autoridades e representantes de instituições e atores sociais que possuam interesse, competência ou responsabilidade sobre o conflito<sup>151</sup>;
- Participação em audiências judiciais e extra-judiciais de mediação;
- Visitas *in loco* para a mediação das situações de tensão e conflito;
- Atendimento e processamento de denúncias;
- Participação e realização de audiências públicas;
- Participação da Reunião da Coordenação Nacional do Programa de Proteção aos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos da Presidência da República;
- Peticionamento judicial: Apresentação de pedido de preferência de julgamento em ações judiciais.

<sup>147</sup> Cf. Considerandos da Portaria Interministerial nº 1.053/2006.

<sup>148</sup> Constituição da República: art. 1º; art. 3º; e art. 4º.

<sup>149</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Manual de Diretrizes Nacionais para a Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva**. Material impresso. Sem data.

<sup>150</sup> Fonte: Entrevista 10/06/2013.

<sup>151</sup> Fonte: BRASIL. OAN. **Ata da 385ª Reunião da CNVC**. Brasília. 08 de outubro de 2012. Reunião realizada com a participação de representantes de diversas Secretarias de Governo e autarquias do Distrito Federal, representantes do Incra, do Min. do Meio Ambiente, do Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério Público Federal, da Polícia Militar Agrária/DF, assessores parlamentares, representantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e o advogado do alegado proprietário do imóvel rural objeto da reunião.

- Pedido de suspensão de reintegração de posse em caso de audiência judicial com a Ouvidoria Agrária Nacional agendada;
- Envio de ofícios aos órgãos jurisdicionais, ministeriais, policiais e de governo envolvidos no processamento ou cumprimento de ações judiciais referentes a conflitos fundiários coletivos<sup>152</sup>;
- Celebração de Acordos de Cooperação Técnica com órgãos públicos, em especial do Sistema de Justiça<sup>153</sup>;
- Celebração de Comodato com órgãos públicos, em especial do Sistema de Segurança Pública Federal e Estadual<sup>154</sup>;
- Garantia de assistência social às famílias acampadas<sup>155</sup>;
- Estudos e sistematização de informações sobre conflitos.

Além disso, conforme as informações disponíveis e apresentadas pela Ouvidoria Agrária Nacional, estão em andamento, no âmbito de sua atuação e parcerias, os seguintes mutirões voltados à agilização dos respectivos procedimentos envolvendo temas que constituem seus objetos:

1. Criminal policial - inquéritos policiais que investigam homicídios decorrentes de conflitos fundiários;
2. Criminal judicial - processos judiciais que julgam homicídios decorrentes de conflitos fundiários;
3. Agrário - demarcação e construção de estradas, moradias, escolas e postos de saúde nos projetos de assentamento do Incra;
4. Regularização fundiária - demarcação (georreferenciamento) das terras públicas federais e ações em curso do Programa Terra Legal;
5. Retomada de lotes em projetos de assentamento do Incra e áreas públicas.

Em sua atuação, a Ouvidoria chama para participar da mediação os órgãos do sistema de justiça envolvidos no conflito, como o juiz e promotor de justiça competente, além da defensoria pública. Do mesmo modo, chama à mediação os representantes dos órgãos de polícia, dos governos federal e estaduais, órgãos ambientais e fundiários, além dos movimentos sociais e organizações da Sociedade Civil organizada, e os agentes privados diretamente interessados, geralmente os que estão na posse dos imóveis rurais objeto dos conflitos.<sup>156</sup>

<sup>152</sup> Cf. Processo nº 2012.01.1.109728-2 - Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

<sup>153</sup> Cf. v.g., Termo de Acordo de Cooperação Técnica nº 042/2009, celebrado junto ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ, objetivando implementar ações conjuntas para a resolução de conflitos fundiários, como o intercâmbio das informações, troca de subsídios técnicos, especialização e capacitação de servidores, implementação de unidades judiciais e ouvidorias especializadas.

<sup>154</sup> Cf. v.g., "Modelo de Termo de Comodato", material impresso, fornecido pela Ouvidoria Agrária Nacional por ocasião da presente pesquisa. Conforme informações apresentadas em entrevista, os termos de comodato geralmente são celebrados para a transferência de equipamentos de infraestrutura, como veículos, por exemplo, para a garantia da realização das atividades dos órgãos agrários especializados, geralmente os que compõem a rede mencionada acima. Vide mapa anexo.

<sup>155</sup> Cf. "Programa Paz no Campo" - Ouvidoria Agrária Nacional. In: Dossiê, op. cit. Garantia de assistência social consiste na promoção e articulação de atendimento social junto às diferentes esferas governamentais e não-governamentais.

<sup>156</sup> Informação fornecida em entrevista realizada na data de 10/06/2013, e sistematizada também a partir dos materiais empíricos coletados, como atas de audiência da CNVC.

## Bloco B

### Sobre a Cultura Institucional de Mediação de Conflitos Fundiários Rurais

A percepção que o Ouvidor Agrário Nacional imprime à instituição sobre a natureza, dimensão, os sujeitos e os direitos envolvidos nos conflitos fundiários pode ser identificada na compreensão da OAN acerca das causas destes conflitos: grilagem de terras, despejo sem ordem judicial, impunidade, extração ilegal de madeira, reconcentração de lotes em projetos de assentamento, porte ilegal de arma de fogo, presença de pistoleiros, ocupação de terras públicas e particulares.<sup>157</sup>

De fato, observa-se que a percepção do Ouvidor e da instituição é permeada pela identificação das diversas dimensões da complexidade do conflito fundiário, no sentido do envolvimento: i) de diversas instituições públicas do sistema político e de justiça; ii) de sujeitos coletivos de direitos; iii) de violações a direitos fundamentais de natureza econômica, social, cultural e ambiental; de políticas públicas; iv) de agentes privados que dão causa aos conflitos fundiários. Pode-se afirmar, portanto, que esta compreensão e estes elementos constitutivos do conflito agrário permeiam todo o material empírico coletado para a presente análise<sup>158</sup>. Isto fica evidente ao observar a utilização reiterada, em diversas matérias institucionais e na ocasião da entrevista, de termos como movimentos sociais, direitos humanos e reforma agrária, por exemplo<sup>159</sup>.

Acerca da melhor forma de atuar em prol da prevenção, mediação e resolução do conflito, verifica-se a prática e incentivo de uma cultura dialógica entre as diversas instituições e atores sociais e privados envolvidos, buscando solucionar o conflito sem a realização de despejos forçados que envolvam a utilização de força policial. Para isso, a OAN lança mão do seu instrumental de atuação, manejando as diversas ferramentas de forma combinada, ou seja, oficiando as autoridades e órgãos envolvidos para tomar providências, realizando audiências com o juízo competente, e realizando visita *in loco*, por exemplo.<sup>160</sup> Neste sentido, a questão da capacidade de agir e se movimentar sem rigidez de procedimentos e formalismos, porém observando os princípios constitucionais da administração pública, constitui um elemento ressaltado na capacidade institucional de atuação da OAN, sobretudo no que diz respeito ao *timing* da ação, importante elemento em situações dinâmicas e de tensão como as que caracterizam os conflitos fundiários.<sup>161</sup>

Observa-se que, no caso da Ouvidoria Agrária Nacional, a compreensão da complexidade econômica, social, cultural, jurídica e institucional que constituem o conflito agrário orienta e fundamenta uma cultura institucional voltada para o enfrentamento das causas e consequências dos conflitos. Neste sentido, verifica-se a atuação integrada em ao menos duas diferentes dimensões do conflito<sup>162</sup>: i) mediação junto aos atores sociais, privados e instituições do sistema justiça e segurança pública nos processos judiciais que envol-

<sup>157</sup> BRASIL, OAN, dossiê (impresso).

<sup>158</sup> Cf., BRASIL, OAN, Dossiê; BRASIL, MDA, Manual; BRASIL. Portaria Interministerial nº 1.053/2006; BRASIL. OAN. Ata da 385ª Reunião da CNVC.

<sup>159</sup> Cf. BRASIL, OAN, Dossiê; BRASIL. MDA, Manual.

<sup>160</sup> Fonte: Entrevista, 10/06/2013.

<sup>161</sup> Fonte: Entrevista, 10/06/2013.

<sup>162</sup> Cf. BRASIL. OAN. Ata da 385ª Reunião da CNVC, 2012.

vam pedidos de reintegração de posse; ii) mediação junto aos órgãos ambientais e fundiários de um lado, e do sistema de justiça, de outro, no sentido de buscar resolver a situação fundiária do imóvel rural reivindicado pelos sujeitos coletivos de direitos envolvidos.

Quando, por outro lado, a mediação não atinge o resultado voltado para a manutenção das famílias na área reivindicada, a Ouvidoria se posiciona pela indicação, pelos órgãos fundiários, de outra área para o assentamento das famílias. Neste sentido, passa a orientar as famílias sobre a saída da área em litígio, atuando também junto às autoridades policiais com vistas a conferir transparência e regularidade ao despejo forçado, nos termos do “Manual de Diretrizes Nacionais para a Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva”, elaborado pela própria Ouvidoria Agrária Nacional em parceria com a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, “para evitar embates fundiários decorrentes do cumprimento de ordens judiciais e para auxiliar as autoridades públicas encarregadas da aplicação da lei nas ações coletivas decididas pelo Poder Judiciário”.

Desse modo, os procedimentos que envolvem a desocupação de imóveis rurais por determinação judicial devem ser realizados, segundo a OAN, observando-se<sup>163</sup>:

1. Apoio estrito da Polícia Militar ou Polícia Federal no que diz respeito ao eventual uso de força;
2. Ampla divulgação e convocação de órgãos públicos para tomarem medidas cabíveis;
3. Estrita execução da ordem judicial, sem poder a força policial realizar atos além do determinado;
4. Documentação audiovisual da reintegração e respectiva publicização;
5. Planejamento prévio da operação e comunicação da sua realização para os ocupantes e Ouvidoria Agrária Nacional;
6. Comunicação aos ocupantes com antecedência mínima de 48 horas da realização do despejo, que deve ocorrer no dias úteis, entre as 6 e 18 horas;
7. Vedação da utilização de mão de obra privada para quaisquer fins;
8. Identificação do armamento e policiais, além da orientação à tropa sobre o interesse social e garantia dos direitos fundamentais que devem orientar a operação;
9. Transparência das informações;
10. Orientação do efetivo policial sobre a conotação social, política e econômica da ação, com a necessidade do devido respeito aos direitos humanos e sociais dos ocupantes, além da orientação sobre os limites do poder de polícia;
11. Envio pelo comandante da operação aos órgãos fundiários e do sistema de justiça, de relatório circunstanciado sobre a execução da operação.

Uma diretriz geral que a OAN indica nos procedimentos relacionados aos conflitos fundiários é a oitiva prévia do Ministério Público, Incra e Institutos de

<sup>163</sup> BRASIL, MDA. Manual (sem data).

Terras, em ações possessórias coletivas, a fim de empreender esforços no sentido da mediação e solução pacífica do conflito, na medida do amplo envolvimento e diálogo com os órgãos públicos de governo e do sistema de justiça responsáveis pelas diversas dimensões do problema. Desse modo, a concepção é a de que a solução pacífica do conflito passa pelo enfrentamento tanto das suas causas, quanto do cuidado na realização de uma eventual ação de despejo.

No que tange a uma concepção de desenho institucional adequado para a mediação e solução pacífica dos conflitos fundiários, a OAN se mostra entusiasta da implementação das instituições públicas agrárias especializadas, no sentido da ampliação e consolidação da rede apresentada acima. Desse modo, consta do “Plano Nacional de Combate à Violência no Campo”<sup>164</sup> a indicação das ações de criação e implantação das varas, procuradorias e promotorias, defensorias, ouvidorias, delegacias e polícias agrárias federais e estaduais.

Em relação ao desenho normativo adequado, por seu turno, observam-se nos materiais institucionais, sobretudo no “Plano Nacional de Combate à Violência do Campo”, manifestações no sentido da alteração do rito das ações possessórias no Código de Processo Civil, a fim de que seja observado cumprimento da função social da propriedade como requisito para o deferimento da liminar de reintegração de posse, além da inserção da oitiva prévia do Ministério Público, Incra e Institutos de Terras nestas ações. De modo complementar, em entrevista, também foi manifestada a indicação da necessidade de

uma inovação normativa no sentido de conferir capacidade postulatória e legitimidade ativa à Ouvidoria Agrária Nacional para ingresso e participação nas ações judiciais referentes aos conflitos fundiários.

## 2. Assessoria de Assuntos Fundiários - Estado do Paraná

### Bloco A

#### Sobre a Atuação e Atribuições para a Mediação de Conflitos Fundiários Rurais

A atuação da Assessoria de Assuntos Fundiários do Governo do Estado do Paraná é tomada como referência para a presente pesquisa, fundamentalmente, pelos avanços consideráveis que tem alcançado no sentido de pacificação dos conflitos existentes e de uma atuação preventiva em relação a possíveis futuros conflitos fundiários.

O Estado do Paraná passou por um período de violência intensa no campo, especialmente entre meados da década de 1990 e início da década de 2000. Eram comuns os despejos ilegais, realizados por milícias privadas, além da própria violência institucional, realizada especialmente pela Polícia Militar. Neste período, aconteceram diversas mortes de trabalhadores rurais ligados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) no Estado.

Apesar de ainda latentes os conflitos, nos últimos anos, tem sido observada uma diminuição de despejos violentos ou

<sup>164</sup> BRASIL, OAN, Dossiê.

ilegais. Entre diversos fatores – inclusive a desarticulação de milícias armadas organizadas por latifundiários – a instalação da Assessoria de Assuntos Fundiários do Governo do Estado do Paraná é apontada como um elemento importante para a melhoria deste quadro.<sup>165</sup>

A entrevista realizada com o Assessor de Assuntos Fundiários em 11 de março de 2013<sup>166</sup> é a fonte principal de informações para a realização deste estudo sobre a atuação do órgão e sobre sua cultura institucional.

Criada recentemente, no início do ano de 2011, a Assessoria Especial de Assuntos Fundiários é diretamente vinculada à Casa Civil, mantendo relação com diversas Secretarias do Governo do Estado, sobretudo a de Segurança Pública, além de sustentar um contato direto com a Procuradoria do Estado.

Um fator fundamental, a ser destacado inicialmente, é que a assessoria é marcada por certa informalidade e pela desburocratização, tanto na sua criação quanto na sua atuação. A instauração desta Assessoria Especial tem, como marco, o Decreto nº 286 do Governador do Estado do Paraná, nomeando o atual Assessor, Hamilton Serighelli, para “responder por Assuntos Fundiários”<sup>167</sup>. No Decreto, não constam as atribuições específicas do cargo nem informações sobre sua instalação e organização.

O órgão analisado raramente age de ofício. Suas ações normalmente decorrem da provocação dos movimentos sociais e, algumas vezes, da Polícia. Normalmente, a provação vem do MST e, na grande maioria dos casos, tratam-se de questões agrárias e não de conflitos sobre territórios tradicionais, entretanto, recentemente, a questão indígena tem estado mais presente.<sup>168</sup>

A assessoria, segundo Serighelli, tem como tarefa primordial a realização da intermediação dos diversos atores sociais, instituições e órgãos públicos envolvidos na contenda. Na maior parte dos casos, seu papel é de fazer a negociação da compra de terras dos proprietários das áreas de conflitos.<sup>169</sup> Assim, é preciso um contato direto com os fazendeiros e com entidades de representação dos latifundiários, como a Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP).

Para realizar a mediação, prioriza-se sempre a realização de reuniões, que são realizadas, sempre que possível, antes do conflito se acirrar. A reunião é o principal instrumento institucional utilizado.<sup>170</sup> O Assessor afirma que “foge do papel”, evitando a burocratização do processo de mediação, e que utiliza ofícios somente quando é estritamente necessário.

O órgão conta com 7 (sete) funcionários, sendo a maioria de cargos em comissão. Vários deles são pessoas que

<sup>165</sup> AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. **Governo federal indica Paraná como exemplo na solução de conflitos agrários.** 10 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=69375>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

<sup>166</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Arquivo da Terra de Direitos.

<sup>167</sup> Decreto nº 286 – Diário Oficial do Paraná – Executivo: “O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ Resolve nomear, de acordo com o art. 24, inciso III, da Lei nº 6.174, de 16 de novembro de 1970, HAMILTON SERIGHELLI, RG nº 1.306.579-9, para exercer, em comissão, o cargo de Assessor – Símbolo DAS-4, da Casa Civil, a partir de 17 de janeiro de 2011, ficando designado para responder por Assuntos Fundiários. Publicado em Curitiba, Quinta-feira, 20 de Janeiro de 2011”.

<sup>168</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 1, Bloco A.

<sup>169</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 2, Bloco A.

<sup>170</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 4, Bloco A.

tiveram envolvimento direto com os próprios movimentos sociais ou tiveram contato próximo, o que faz com que conheçam a concretude dos conflitos. Um dos profissionais que integra o desenho institucional é uma assistente social que realiza laudos sobre as condições de vida nas áreas em litígio.<sup>171</sup> A atuação conjunta com a PM faz com que haja um esforço para que os policiais tenham mais informações e formações sobre os conflitos de terra. Hamilton Serighelli entende que, muitas vezes, os policiais estariam usando de violência contra os movimentos sociais por desconhecimento de suas reivindicações e de sua organização.

Além das lideranças dos acampamentos ou comunidades envolvidas e dos proprietários de terra, estão entre os órgãos que geralmente são chamados à mediação o Incra, a Polícia Militar, a Secretaria de Segurança Pública, o Ministério Público e a Procuradoria do Estado e a Funai.<sup>172</sup> A assessoria também faz contatos pontuais com as Secretarias de Estado, como a de Saúde e de Educação, quando se faz preciso. E, ainda, é necessário um contato constante com organizações que agem em parceria com os movimentos sociais e comunidades tradicionais, como a Terra de Direitos e, também, ONGs e Universidades que realizam atividades com comunidades indígenas e quilombolas e com movimentos de luta por reforma agrária.

O entrevistado aponta que a criação da assessoria específica para este fim, de atuar na mediação de conflitos fundiários, foi realizada devido a pedidos dos movimentos sociais, especialmente do MST. Indica, ainda, que a ligação direta com o

Governador é um fator fundamental para a atuação eficaz do órgão, que precisa tomar decisões rapidamente e agir de forma instantânea para dirimir conflitos latentes.

Depois da instalação da assessoria, a primeira ação do órgão foi a realização de um levantamento dos conflitos fundiários no Estado, identificando-se a quantidade, a localidade e a gravidade. Diante do panorama geral, foi possível estabelecer quais seriam os casos prioritários, que tinham maior probabilidade de conflitos graves. Atualmente, a Assessoria Especial identifica 110 (cento e dez) áreas de conflito no Paraná, sendo que 72 (setenta e duas) dessas áreas têm mandado de reintegração de posse já expedido pelo Judiciário. Em 59 (cinquenta e nove) casos a assessoria está trabalhando diretamente na negociação. O levantamento foi feito com base em dados dos movimentos sociais e da Polícia Militar e demorou quase 6 (seis) meses para ser finalizado. O Assessor de Assuntos Fundiários afirma que o contato direto com movimentos sociais é fundamental porque permite uma ação antes de o conflito mais direto estar instalado.

O órgão ora analisado atua em conflitos fundiários de toda a natureza. Além dos agrários e tradicionais, atua em conflitos fundiários urbanos, especialmente os que dizem respeito aos “sem-teto”. O Assessor do Governo Estadual entrevistado afirma que há diferenças de atuação conforme a natureza do conflito e que aqueles relacionados a comunidades tradicionais são os que apresentam maior dificuldade na mediação. Haveria, assim, uma maior facilidade de se trabalhar com

<sup>171</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 5, Bloco A.

<sup>172</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 6, Bloco A.

o MST, porque é uma organização que permite uma melhor troca de informações e direcionamento das ações – há coordenadores regionais, estaduais, lideranças em cada acampamento. Segundo o Assessor, os quilombolas “são mais desorganizados”. Cada “quilombo é uma negociação” diferente. Os conflitos relacionados aos indígenas também exigem negociações específicas para cada área, devido à falta de centralidade na organização.<sup>173</sup>

Para garantir uma atuação efetiva, a Assessoria Especial mantém contato direto, especialmente, com a Procuradoria do Estado e com a Polícia Militar. A Procuradoria do Estado é informada de todas as áreas que são objeto de mediação pela Assessoria Especial e, nos casos em que já existe processo judicial, notifica as instâncias do Judiciário e do Ministério Público responsáveis pelos processos que discutem cada uma delas. Dessa forma, a PGE faz a interlocução com outros órgãos do Sistema de Justiça, visando cientificá-los de que o Executivo também está agindo e buscando soluções para as áreas em litígio.<sup>174</sup>

Da mesma forma, quando a Polícia Militar é notificada do mandado de reintegração de posse em qualquer região do Estado, ela comunica a Secretaria Regional da PM, que entra em contato com a Secretaria Geral na capital do Estado. A Secretaria Geral da PM e a Secretaria de Segurança Pública informam a Assessoria Especial para Assuntos Fundiários sobre o mandado, aguardando informações sobre possíveis tentativas de negociação acerca da área em conflito antes de realizar o despejo. Quando a assessoria informa que está em processo

de negociação, busca estipular um prazo para uma resposta sobre a mediação. A partir daí, a Procuradoria do Estado informa o Juízo competente sobre a negociação, visando evitar reintegrações de posse enquanto o conflito sobre a área está em processo de mediação.<sup>175</sup>

Como é possível observar, a atuação da Assessoria Especial é marcada pela articulação entre vários órgãos. A troca de informações entre eles torna a ação mais efetiva e garante atuação nos diferentes conflitos.

## **Bloco B**

### **Sobre a Cultura Institucional de Mediação de Conflitos Fundiários Rurais**

A percepção do entrevistado sobre os conflitos em que a Assessoria Especial de Assuntos Fundiários do Estado do Paraná atua e sobre a própria atuação do órgão coloca elementos importantes para a presente análise. Para além de ser aquele que coordena os trabalhos da referida assessoria, é possível observar que a ausência de diretrizes específicas para a atuação do órgão faz com que a sua ação esteja bastante vinculada ao perfil e à vontade política do Assessor.

Hamilton Serighelli entende que é necessário buscar desfazer o preconceito que existe hoje contra os movimentos de luta pela terra, como o MST, para que haja avanços no processo de resolução de conflitos agrários. O entrevistado coloca que as diversas mortes de trabalhadores sem-terra e a violência no campo no Estado do Paraná, há alguns anos, foram

<sup>173</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 7, Bloco A.

<sup>174</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 6, Bloco A.

<sup>175</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 6, Bloco A.

frutos da ausência de diálogo político entre Estado e Sociedade Civil. Aponta, também, que a interlocução com os movimentos tem sido no sentido de resolver os conflitos já instalados e que o Governo busca atuar para que não sejam criados novos conflitos. Ele indica que compreender o acesso à terra como o começo e não como o final do processo é importante, por isso é preciso trabalhar para que seja oferecida assistência técnica e infraestrutura aos assentamentos.<sup>176</sup>

Avaliando as capacidades institucionais de solução dos conflitos dos órgãos públicos geralmente envolvidos ou responsáveis pela mediação, Serighelli coloca que Judiciário, o Ministério Público (Estadual e Federal) e o Executivo devem “sair mais dos gabinetes” para conhecer a realidade e estar mais perto dos conflitos. Os órgãos públicos deveriam, desta forma, sair da burocracia e estabelecer diálogos com os sujeitos envolvidos nos conflitos.<sup>177</sup> Há juízes que mudam de posicionamento sobre uma liminar de reintegração de posse depois de conhecer pessoalmente a área em litígio. O excesso de burocracia e a falta de proximidade com a concretude dos conflitos faz com que alguns agentes públicos “esqueçam-se” que existem pessoas envolvidas no processo. Entende, assim, que o principal procedimento para uma mediação de conflitos efetiva é “ir até o conflito”, conhecê-lo de perto, e, também, ouvir os dois lados envolvidos.<sup>178</sup>

Em relação à Funai, a percepção é a de que há falta de contato desse órgão com os proprietários, o que faz com que o processo de mediação seja mais dificultoso.

Na questão indígena, algumas OSCIPs (OSCIP Guarany, por exemplo) e ONGs – além de sindicatos e associações – têm tido um papel importante na intermediação. As conversas têm sido feitas mais diretamente com lideranças indígenas e conselhos de caciques do que propriamente com a Funai – que é acessada quando é necessário um respaldo institucional.<sup>179</sup>

Sobre a questão quilombola, afirma que a Fundação Cultural Palmares não está muito presente na mediação dos conflitos, atuando apenas no reconhecimento das áreas. E, quanto ao Incra, considera que esta autarquia deveria apresentar mais agilidade no processo de desapropriação de terras. A avaliação dos imóveis, normalmente, é demorada e, apesar de o instituto “fazer o seu papel”, ao que parece, faltam funcionários, instrumentos e estrutura para a desapropriação de terras de forma mais eficaz.

Perguntado sobre o desenho institucional que avalia ser o mais adequado e eficaz para a mediação e solução dos conflitos fundiários rurais e tradicionais, o Assessor indica que as pessoas que trabalham nos órgãos devem entender de questão fundiária e ter conhecimento sobre os movimentos. Além disso, é necessário que haja capacidade para um diálogo constante com os movimentos sociais, com os proprietários e com o Estado, buscando um contato com os sujeitos “de forma verdadeira”, com o mesmo discurso com todos os atores. E, ainda, adverte sobre a necessidade de se separar os conflitos de questões políticas partidárias ou eleitorais. É importante,

<sup>176</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 1, Bloco B

<sup>177</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 3, Bloco B

<sup>178</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 2, Bloco B

<sup>179</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 2, Bloco B.

também, que o órgão tenha meios de locomoção para estar nos conflitos – a assessoria dispõe, hoje, de um automóvel e um motorista para tanto.<sup>180</sup>

O Assessor entende que um desenho normativo adequado para a mediação e solução de conflitos deve apontar para a necessidade de o Judiciário conhecer melhor o conflito antes de expedir decisões sobre reintegração de posse. Em relação à criação de uma política unificada de mediação e solução de conflitos fundiários no âmbito das instituições do Poder Executivo e do Sistema de Justiça e Segurança Pública, o Assessor mostra preocupação de que haja engessamento dos órgãos, entretanto, aponta que a obrigatoriedade de uma audiência pública na qual todos os interessados possam se manifestar sobre o assunto, antes de qualquer decisão sobre o conflito, seria ideal para garantir uma solução mais eficaz. Para finalizar, avalia também que é necessário que esta Assessoria Especial, que foi criada recentemente no Paraná, seja reproduzida em outros Estados do país.<sup>181</sup>

A partir da entrevista concedida pelo Assessor, e da conjuntura geral da mediação de conflitos no Estado, é possível observar que o fato de a Assessoria de Assuntos Fundiários do Paraná ser marcada pela informalidade apresenta pontos positivos e negativos. Se, por um lado, a referida informalidade garante que o órgão não esteja engessado pela burocracia, por uma agenda institucional rígida ou por limites de atuação inflexíveis, estipulados por um ato normativo que podem “imobilizá-lo”, por outro, a ação da assessoria acaba por depender bastante da vontade política dos agentes estatais

que nela trabalham, vez que os mecanismos, para exigir a atuação da assessoria, são limitados, não sendo possível apontar exatamente quais são suas funções ou os instrumentos que pode utilizar.

De forma geral, o papel do Estado na mediação de conflitos é marcado pela ambiguidade. Ao mesmo tempo em que a interferência estatal implica na possibilidade de a mediação acontecer de forma a respeitar marcos regulatórios sobre o assunto, balizada por normas de respeito aos direitos humanos, há, também, um tendência de conservadorismo na atuação do Estado – que é reconhecidamente uma instituição que tende à manutenção do *status quo*. A clareza política dos agentes envolvidos, no sentido de não tolher a atuação da Sociedade Civil organizada, é fundamental para que o processo de mediação seja realmente democrático. Por ser o ente dotado da legitimidade social para reconhecer, formalizar e efetivar acordos, o Estado é um ator necessário, mas sua atuação deve ser a todo o momento questionada, buscando-se, sempre, enfrentar o fato de que os conflitos fundiários são um problema estrutural, cuja raiz está na própria forma como a sociedade está organizada, sendo que o próprio Estado desempenha o papel de mantenedor do conflito – é também responsável pela falta de acesso a direitos, tanto por suas ações, quanto por suas omissões.

Não é raro observar casos em que a atuação do Estado na mediação se dá no sentido de buscar soluções para problemas criados pelo ele próprio, como no caso do conflito relacionado ao caso do Pré-Assentamento da Fazenda Santa Filomena, que ilustra bem essa ambiguidade na ação

<sup>180</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Pergunta 4, Bloco B.

<sup>181</sup> Entrevista 11 mar. 2013. Perguntas 5, 6 e 7, Bloco B.

estatal - mostrando os limites da atuação do Estado e, ao mesmo tempo, o papel fundamental que teve na garantia de direitos às famílias afetadas. Ante a decisão desfavorável do Judiciário (mesmo com uma ação de desapropriação judicial em trâmite) e da expedição de mandado de reintegração de posse, a Assessoria de Assuntos Fundiários atuou junto ao Incra buscando outra área para assentar as famílias. O Poder Executivo atuou, dessa forma, como um reparador de um problema social criado pelo Poder Judiciário, problema que, por sua vez, se fundamenta na falta de política pública de reforma agrária no país, competência do Executivo Federal. Através da mediação, as famílias deixaram a região onde construíram suas vidas por 8 (oito) anos, e foram assentadas em outro local. Não é difícil perceber que a desapropriação, com o pagamento de indenização ao proprietário e o assentamento das famílias na área onde já moravam, seria a solução mais adequada. Entretanto, neste caso, ante a decisão do Judiciário, poucas eram as soluções possíveis. O Poder Judiciário se colocou como mantenedor do conflito ao conceder a reintegração de posse. Casos como este também evidenciam a necessidade de problematização de se entender o mecanismo de mediação apenas como uma reparação - e não como um instrumento de efetivação de direitos e de soluções realmente democráticas.

Neste sentido, compreender a organização dos movimentos é algo basilar para que a mediação seja feita de forma a não prejudicar o elo mais fraco do processo de negociação. A dificuldade que o Estado apresenta ao lidar com as comunidades tradicionais, por não terem uma centralidade organizativa, como afirmou o Assessor

Especial para Assuntos Fundiários em sua entrevista, revela um despreparo do Estado em lidar com as diferentes formas de organização social. É papel do Estado buscar adequar seus mecanismos de atuação ao contexto do conflito, lidando com a contenda tal como ela é e não exigindo do sujeito social coletivo que se adeque à organização do Estado para que a mediação aconteça de forma mais fácil ou da forma como costuma se dar com outros atores. Apesar de apresentar características comuns, os atores sociais que reivindicam direitos têm suas especificidades, que precisam ser reconhecidas e respeitadas pelo Estado no processo de mediação.

### **3. Vara Agrária de Marabá - Tribunal de Justiça do Estado do Pará**

#### **Bloco A**

#### **Sobre a Atuação e Atribuições para a Mediação de Conflitos Fundiários Rurais**

A Vara Agrária de Marabá, vinculada à Comarca daquele município no Estado do Pará, foi criada no ano de 2002 e tem seu fundamento legal, assim como toda estrutura de organização judiciária na temática agrária no estado do Pará, a partir de algumas mudanças legislativas realizadas, estas, em grande parte, motivadas por episódios de conflitos agrários ocorridos naquele Estado de repercussão nacional e internacional, como o Massacre de Eldorado dos Carajás. A criação das varas agrárias neste estado tem sua primeira previsão legislativa na Lei Complementar nº 14, de 1993<sup>182</sup>, a qual

<sup>182</sup> Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Lei Complementar n. 13, de 17 de novembro de 1993.**

modificou o Código de Organização Judiciária no Estado, criando as varas privadas na área de direito agrário, minerário e ambiental. Segundo o seu art. 1º, as sedes dessas varas, de entrância com natureza especial, serão definidas mediante resolução do Tribunal de Justiça.

Outra previsão destas varas está na Constituição do Estado do Pará, a qual passou a ter constando em seu art. 167, a partir da EC n.30 de 2005<sup>183</sup>, a necessidade de sua criação a fim de dirimir conflitos fundiários, tendo competência exclusiva para questões agrárias. Na Resolução n. 21/2006, do Tribunal de Justiça do Pará, modificando o disposto na Res. N. 21/2003, ficou estabelecida a existência de 5 Regiões Agrárias naquele estado: Castanhal, Santarém, Marabá, Altamira e Redenção, de modo que cada um desses municípios seria a sede da 1ª vara agrária a qual teria competência jurisdicional sobre a respectiva região agrária<sup>184</sup>. Em relação à Região Agrária de Marabá, esta engloba 23 municípios.<sup>185</sup>

Quanto à competência material destas varas agrárias, elas ficam restritas às questões agrárias, na qualidade de varas especiais, de modo que tal previsão as restringe ao conhecimento e julgamento de ações judiciais que envolvam litígios de natureza coletiva pela posse e propriedade da terra em área rural, conforme disposto no art. 1º da Resolução n. 18/2005 do Tribunal de Justiça<sup>186</sup>. Há a previsão também, no parágrafo único deste artigo,

que estas varas apreciem as ações individuais no tocante a terras rurais, desde que haja interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte, a ser definido por ato da Presidência do Tribunal de ofício ou por requerimento das partes, do juiz, Ministério Público, ou órgão fundiário da união ou estadual, em qualquer fase do processo.

No art. 2º da referida resolução, consta, também, a competência no que concerne a registros públicos de imóveis rurais, tanto administrativos como judiciais. Consta, ainda, a previsão e competência sobre ações de desapropriação e constituição de servidões administrativas em áreas rurais, ressalvada as matérias da Justiça Federal. Tais matérias e resolução também foram referidas na entrevista realizada<sup>187</sup>.

Importante destacar que, através de tal ato, se restringiu devidamente as matérias de apreciação desta vara às situações direta ou indiretamente relacionadas a conflitos fundiários coletivos rurais, uma vez que a previsão anterior, conforme constava no art. 3º da LC n. 14, de 1993, era mais ampla, englobando todas as causas relativas ao Estatuto da Terra, Código Florestal, Águas, Caça e Pesca; políticas agrícolas, agrárias, fundiária, minerárias e ambiental; registros públicos rurais; crédito, tributação e previdência rural; e delitos motivados pelas matérias anteriores. Tal previsão também se fazia constar no art. 167 da Constituição Estadual por via da EC. 30/2005.

<sup>183</sup> Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Emenda Constitucional n. 30, de 20 de abril de 2005.**

<sup>184</sup> Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Resolução n. 21/2006-GP.** Diário de Justiça n. 3.742, de 05 de outubro de 2006.

<sup>185</sup> Abel Figueiredo; Água Azul do Norte; Bom Jesus do Tocantins; Brejo Grande do Araguaia; Breu Branco; Canaã dos Carajás; Curionópolis; Dom Eliseu; Eldorado dos Carajás; Goianésia do Pará; Itupiranga; Jacundá; Marabá; Nova Ipixuna; Novo Repartimento; Palestina do Pará; Parauapebas; Rondon do Pará; São Domingos do Araguaia; São Geraldo do Araguaia; São João do Araguaia; Tucuruí; e Ulianópolis.

<sup>186</sup> Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Resolução n. 18/2005-GP.** Diário de Justiça n. 3.515, de 27 de outubro de 2005.

<sup>187</sup> Entrevista 2013. Perguntas 02 e 03, p. 01.

Quanto à estrutura, a Vara Agrária de Marabá é presidida por um juiz de direito, de 2ª entrância na carreira de magistrado estadual, com especialização em direito agrário, cargo hoje ocupado pelo Dr. Jonas de Conceição Silva. Além dele, tal órgão conta também com uma servidora pública, bacharel em direito, que atua na assessoria jurídica da vara; e, na secretaria, local em que se dá o andamento dos processos em trâmites na respectiva vara, tem-se a diretora de secretaria, também bacharel em direito, que tem a função de organizar os processos e dar cumprimento aos despachos e decisões proferidos pelo Juiz. Sob sua coordenação, estão dois técnicos judiciários e um estagiário. É pertinente destacar que tal organização interna da vara é exigida no art. 6º da LC n. 14/93 acima referida.

Segundo dados presentes em pesquisa realizada por Quitans (2011), em agosto de 2008, havia cerca de 213 processos nesta vara. Desse total, 162 seriam ações de natureza possessória, das quais 90 seriam apenas de reintegrações de posse, 34 de manutenção de posse e 32 de interdito proibitório. Nesta, se reafirma informação, também presente na entrevista, de que tais ações são, em sua maioria casos de conflitos fundiários de caráter coletivos, de forma que não são julgados outros temas agrários como arrendamentos e contratos e que os processos judiciais possessórios que não sejam dessa feição coletiva são encaminhados para as varas cíveis comuns.

Sobre a forma de atuação do órgão na mediação dos conflitos agrários, principalmente em ações possessórias, ficou destacado o uso amplo da realização de

audiências de justificação prévia, antes da análise do pleito liminar requerido pelo autor, sendo este o principal instrumento institucional para tais mediações. Na entrevista realizada junto a este órgão, este esclareceu que, no despacho designando à respectiva audiência, é determinada a notificação também dos órgãos fundiários como o Incra e o ITERPA, para participação desta audiência onde se realizará a mediação na busca da solução pacífica do conflito. Ele ainda esclareceu que, caso não haja a conciliação, a audiência de justificação prévia se revela de fundamental importância, também, para que o magistrado obtenha dos depoimentos das testemunhas e demais provas colhidas na audiência, o subsídio para a análise do pedido liminar da ação possessória. Aponta-se, ainda, como prática usual do magistrado para uma melhor compreensão da complexidade fática envolvida nos casos de conflitos agrários, a realização de inspeção judicial<sup>188</sup>.

Analisando a efetiva participação desses órgãos fundiários, o entrevistado colocou que o Incra é bem participativo, pois sua presença é constante nas audiências, cooperando efetivamente nos casos em que é convidado a participar da resolução e mediação do conflito – sua atuação, segundo responde, parece ser fundamental na viabilização de acordos entre as partes e resolver pacificamente o conflito, seja por meio de desapropriação da área ou indicação de outra área rural para o assentamento dos ocupantes ou membros do movimento campesino. A mesma postura cooperativa, na percepção do entrevistado, não se pode afirmar quanto ao ITERPA, órgão fundiário estadual, uma vez que este dificilmente parti-

<sup>188</sup> Entrevista 2013. Perguntas 06, p. 02.

cipa das audiências e apresenta informações tardias quando lhe é solicitado, o que, muitas vezes, retardaria o andamento processual<sup>189</sup>.

Tais posturas durante o processo de mediação e essa forma de atuação do juízo agrário, diante de sua missão institucional de pacificação dos conflitos no campo, são condizentes com a verificada em outras varas estaduais agrárias do Estado do Pará e de outras regiões do país, conforme atesta Quintans (2011, p. 131). Neste processo de mediação e resolução de conflitos agrários, esclareceu, ainda, o magistrado entrevistado que sua atuação e decisões são motivadas e orientadas a partir de textos normativos que tratam da matéria de posse e propriedade, principalmente encontrada nos Código de Processo Civil e Código Civil, além de legislações específicas tal como o Estatuto da Terra, sendo interpretados segundo o princípio da função social da terra rural constante no art. 186 da Constituição Federal<sup>190</sup>.

Pode-se verificar o descrito também na prática cotidiana do órgão, a partir de ata em que se assentou os termos de uma dessas audiências de justificação em que se trabalhou com a mediação do conflito<sup>191</sup>. Sendo o caso uma ação de reintegração de posse, na busca da pacificação do conflito com respeito aos direitos humanos envolvidos, chama a atenção a ampla participação de vários órgãos que atuam institucionalmente nesta perspectiva, a sua maioria membros da Comissão Nacional de Violência no Campo – em verdadeiro exercício de aplicação da teoria dos diálogos institucionais na prática da mediação de conflitos coletivos.

Assim, neste caso tomado como

exemplo, contou-se na audiência com a participação da Ouvidoria Agrário Nacional, da Coordenação de Mediação e Conflitos Agrários da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, representantes da polícia militar e federal e as partes com seus advogados. Quanto ao papel desempenhado pelo juízo agrário no processo de mediação, neste caso exemplar, vislumbra-se uma atuação em perspectiva mais preventiva, buscando evitar maiores danos e lesões aos direitos envolvidos. Dentre as deliberações registradas nesta ata, destaca-se a decisão judicial de suspensão do cumprimento de medida de reintegração de posse até que o ITERPA expeça manifestação conclusiva quanto à regularidade do título de propriedade da área rural, palco do conflito agrário, destacando já a presença de fortes indícios de que se trata de área pública estadual.

Esse perfil de atuação do atual magistrado da vara agrária de Marabá é aproximado aos dos que ocuparam aquele juízo anteriormente, se colocados em comparação com as conclusões realizadas na pesquisa acima referida. Segundo Quintans, que, durante sua pesquisa, entrevistou todos os magistrados que tinham ocupado aquela vara agrária, é perceptível que há uma tendência maior dos juízes a apenas decidir sobre a liminar possessória após a realização da audiência. Destaca a autora, porém, que alguns atores entrevistados destacaram que esta prática começou a ser adotada como rotina apenas após a passagem de um juiz progressista pela vara agrária de Marabá – somente após este que também se passou a adotar como diretriz para investigar a caracterização

<sup>189</sup> Entrevista 2013. Perguntas 07, p. 02.

<sup>190</sup> Entrevista 2013. Perguntas 08, p. 02.

<sup>191</sup> Termo de Audiência. Processo 8055-48.2007.814.0028 – Fazenda Água Branca. 12.06.2013.

da posse o princípio da função social da terra rural (QUITANS, 2011, p. 215).

Na referida pesquisa, aponta-se também outro importante instrumento na pacificação de conflitos agrários com o devido respeito aos direitos humanos em questão: a realização de audiência judicial para discutir como será cumprida a decisão liminar possessória, em caso de provimento deste pedido. Esta medida é uma das orientações previstas no Manual de Diretrizes Nacionais para o cumprimento das medidas de manutenção e reintegração de posse coletiva, que compõe o Plano Nacional de Combate à Violência no Campo, elaborado pela Ouvidoria Agrária Nacional, na qual se estabelecem várias cautelas que devem ser seguidas para o cumprimento das medidas liminares com os menores impactos possíveis às famílias de trabalhadores rurais, como forma de reduzir os índices de violência. Assim, vê-se como o problema agrário deixa de ser tratado como um problema policial e passa ser resolvido no âmbito do Judiciário com mais diálogo e menos repressão policial (QUITANS, 2011, p. 248).

## **Bloco B**

### **Sobre a Cultura Institucional de Mediação de Conflitos Fundiários Rurais**

Com intuito de se observar as percepções tidas a partir da prática institucional da mediação de conflitos por aquele órgão, além das análises já presentes difusamente no subitem anterior, primeiro buscou-se descrever como tal agente público encara o conflito fundiário e os atores sociais envolvidos. Neste

ponto, afirma o atual ocupante da Vara Agrária de Marabá (PA) que, em grande medida, não seria necessária a criação de um sistema judiciário especializado em conflitos agrários se os órgãos fundiários do Poder Executivo (Incra e ITERPA) não atuassem de forma deficitária nessas situações em que se instala a mediação do conflito coletivo. Em suas palavras:

Entendo que se os órgãos fundiários realizassem a fiscalização e distribuição de terra que lhe compete, com a retomada das áreas que não estivessem cumprindo a função social da terra ou cujo título fosse manifestamente falso e, por conseguinte, realizasse o assentamento de famílias nessas áreas, evidentemente que não haveria conflito agrário. Mas, observa-se que as medidas pertinentes são tomadas pelos referidos órgãos, após intervenção judicial no conflito e, mesmo assim, com atuação lenta e deficitária.<sup>192</sup>

Estaria, pois, neste perfil deficitário na atuação desses órgãos fundiários do Executivo Federal e Estadual, grande parte das dificuldades e obstáculos para a devida implementação de uma cultura institucional de mediação de conflitos coletivos nos órgãos responsáveis pelas políticas agrárias. Somada a tal ausência de cultura institucional, ter-se-iam leis inapropriadas para mediar e solucionar os conflitos agrários com dimensões complexas e pluralidades sociológicas, econômicas culturais, restando para o desempenhar de seu ofício – “as normas em vigor não contemplam as especificidades que circundam os conflitos fundiários e, tampouco, são eficazes para a solução definitiva dos litígios agrários”<sup>193</sup>.

<sup>192</sup> Entrevista 2013. Pergunta 09, p. 02-3.

<sup>193</sup> Entrevista 2013. Pergunta 14, p. 03.

A título de aperfeiçoamento dos procedimentos de mediação de conflitos fundiários, sugere o entrevistado que seriam necessárias alterações normativas para a concretização de uma política eficaz de mediação de conflitos, principalmente editando-se normas de âmbito cível e processual específicas, que versem sobre tais conflitos sobre a posse e propriedade da área rural, com ênfase nos princípios constitucionais, principalmente o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da função social<sup>194</sup>.

#### **4. Promotoria de Justiça da Cidadania de Promoção e Defesa da Função Social da Propriedade Rural - Ministério Público do Estado de Pernambuco**

##### **Bloco A**

##### **Sobre a Atuação e Atribuições para a Mediação de Conflitos Fundiários Rurais**

A Promotoria de Justiça da Cidadania de Promoção e Defesa da Função Social da Propriedade Rural, mais comumente chamada de Promotoria Agrária, foi criada pela Resolução nº 001/2004 do Colégio de Procuradores do Ministério Público de Pernambuco, publicada no Diário Oficial do Estado em 27 de março de 2004. Prevê tal resolução que o âmbito de atuação da promotoria é sobre todo o estado de Pernambuco, apesar de o promotor que venha a ser seu titular deva estar lotado na capital – neste caso, foi criado o cargo do 31º Promotor de

Justiça de Defesa da Cidadania com tal atribuição específica.

Conforme disposto no art. 2º da RES-CPJ nº 001/04, o promotor de justiça que estiver no exercício desta não poderá atuar nos processos judiciais cíveis ou criminais relativos ao conflito agrário, podendo apenas agir em conjunto com devido promotor de justiça competente. Nos termos do texto mencionado, tal promotor de justiça “poderá atuar conjuntamente com outro Promotor de Justiça, Cível, Criminal ou de Defesa da Cidadania, sempre que essa medida, em razão da matéria, se torne necessária para a garantia de maior eficiência na atuação do Ministério Público”<sup>195</sup>.

Segundo presente em resposta dada pelo atual ocupante do cargo da Promotoria Agrária, Dr. Edson José Guerra, o órgão, atualmente, não conta com uma estrutura ou desenho institucional muito complexo, visto que não conta com profissionais técnicos especializados, nem com câmara técnica especializada para tratar de conflitos fundiários. O órgão é composto apenas pelo próprio Promotor de Justiça, assessorado por um estagiário de Direito, um analista ministerial de nível superior e um técnico ministerial de nível médio, além de ter a possibilidade de requisição de um veículo com motorista para a realização de diligências externas<sup>196</sup>.

Nas palavras do atual Promotor Agrário: “A mesma atua sempre nos conflitos coletivos pela posse da terra rural, destinados a reivindicar as políticas públicas de acesso à terra (Reforma Agrária). Visa também combater a violência no

<sup>194</sup> *Ibidem*.

<sup>195</sup> Ministério Público de Pernambuco – Procuradoria Geral de Justiça. Resolução RES-CPJ n.001/2004. 27.03.2004.

<sup>196</sup> Entrevista. 21.01.2013. Pergunta 5, p. 02.

campo e promover direitos humanos dos trabalhadores rurais assentados nos PAs”. Ele também fala que a promotoria age tanto com a provocação dos sujeitos de direito vinculados a essas atribuições específicas, como também age de ofício, sem provocação, desde que se depare com uma situação enquadrada dentre as acima, seja colhendo informações ou registrando fatos para apreciação<sup>197</sup>.

No Anexo I, ao qual o art. 1º da Resolução de criação da Promotoria faz referência, consta-se um rol exauriente das atribuições específicas e exclusivas da Promotoria Agrária, reforçando sua atuação especial no âmbito dos conflitos agrários do estado. Dentre essas atribuições específicas, é pertinente destacar que cabe como competência do promotor de justiça agrário: 1- fiscalizar, nas áreas de conflito agrário, o cumprimento simultâneo dos requisitos relativos à função social da propriedade rural em questão; 2- intervir judicialmente nas ações que envolvam litígios fundiários e coletivos pela posse da terra rural, zelando pela observância dos direitos humanos dos trabalhadores rurais e de suas famílias; 3- atuar no favorecimento da reforma agrária, principalmente em situações de descumprimento da legislação trabalhista e de defesa do meio ambiente; 4- fiscalizar a implantação e execução dos projetos de assentamento de trabalhadores rurais desenvolvidos por instituições estaduais; 5- atuar preventivamente na garantia da paz social, com fim de evitar a violência no campo, adotando e acompanhando a execução de medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis; 6- mediar os conflitos agrários existentes, buscando a solução conciliatória entre os envolvidos; 7- ado-

tar medidas que assegurem o direito humano à terra rural e o direito humano à alimentação adequada, bem como promover e defender os direitos humanos das pessoas acampadas e assentadas; e 8- desenvolver ações conjuntas com órgãos públicos e entidades da Sociedade Civil, visando à prevenção dos conflitos agrários.

Detendo a presente análise no objeto desta pesquisa, observa-se que resta delimitada no instrumento normativo acima referido as atribuições específicas da promotoria agrária quanto à mediação de conflitos fundiários coletivos rurais, principalmente nos itens 2, 5, 6, 7 e 8. Desse modo, pode-se perceber que o promotor agrário atua na mediação dos conflitos agrários, buscando, como fim e escopo geral de sua atuação, a promoção e garantia dos direitos humanos das famílias de trabalhadores rurais sem terra, principalmente os direitos relativos ao acesso à terra (o direito à terra rural e o direito à alimentação adequada).

Explica o Promotor, que, na prática, tais atribuições se apresentam, principalmente, em situações de conflito envolvendo famílias de trabalhadores rurais mobilizadas na luta pela reforma agrária e infrações penais praticadas durante a mobilização ou decorrentes do conflito, logo vem a ter competência jurídica tanto cível como criminal<sup>198</sup>. Frisa o mesmo, também, que, no caso de processos judiciais, ou seja, no âmbito contencioso, tal promotoria não atua enquanto único membro do Ministério Público no processo, não podendo litigar e instruir processos. Apenas colabora, geralmente, agindo em conjunto com o promotor local, conforme

<sup>197</sup> Entrevista. 21.01.2013. Pergunta 1, p. 01.

<sup>198</sup> Entrevista. 21.01.2013. Pergunta 2, p. 01.

previsto no art. 2º da Resolução supracitada. Desse modo, comumente, manifesta-se nos autos por meio de “promoção ministerial”, na qualidade de *custo legis*, opinando qual seu entendimento sobre o litígio objeto da contenda.

Esclarece, ainda, que a atuação da promotoria tem muito a ver com a reparação constitucional e infraconstitucional das competências entre os órgãos federais, estaduais e municipais, empregando, porém, a promotoria em suas atividades a perspectiva da integração, articulação e atuação compartilhada, de modo a se enfrentar as demandas sociais e institucionais de forma cooperativa<sup>199</sup> - verdadeira aplicação da teoria dos diálogos institucionais na prática da mediação de conflitos coletivos.

Tal atuação fica evidenciada na prática cotidiana do órgão, por exemplo, no caso da Comissão Estadual de Prevenção, Conciliação e Resolução de Conflitos Agrários, tendo seus trabalhos presididos pelo Promotor Agrário. Essa instância vem a ter uma perspectiva mais preventiva, em caso de instalado o conflito buscar evitar maiores danos e lesões aos direitos envolvidos; de resolução mais estrutural, visto atuar pela pacificação do conflito com o cumprimento das políticas públicas relacionadas à reforma agrária e o direito à terra; ou mesmo investigativa, em caso da realização de denúncias de situações de violação a direitos em reunião pelos atores sociais que costumam participar.

Tendo reuniões mensais, como preparação para a mesma, é acordada entre os participantes previamente a pauta de

casos que serão tratados nesta, bem como as informações já necessárias para os encaminhamentos devidos<sup>200</sup>. Nestas reuniões, geralmente, participam a Ouvidoria Agrária regional do Incra, representante da Polícia Militar, representante da Secretaria de Articulação Social do Governo Estadual, representante da Secretaria de Agricultura do Governo Estadual, além de atores sociais envolvidos nos conflitos como movimentos sociais (p. ex. CPT, MST, Fetraf etc.) e organizações da Sociedade Civil (p. ex. Terra de Direitos). Relata o promotor de justiça em sua entrevista, no entanto, que, além dessas entidades, são convidados também representantes da Procuradoria do Estado e do Incra, autoridades municipais e do sistema de justiça, como outros promotores e magistrados, mas que dificilmente participam desse espaço mediação e diálogo institucional<sup>201</sup>.

Importante, também, relatar que tanto a Promotoria Agrária como a própria Comissão estadual buscam atuar em sinergia com, respectivamente, a Ouvidoria Agrária Nacional e a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo. Fica flagrante tal prática, compulsando-se as atas das reuniões desta comissão, realizadas no Estado de Pernambuco, muitas vezes em conjunto com a Estadual, além de que os casos, muitas vezes, são coincidentes, de modo que, ao serem levados para a Comissão Nacional, intenta-se diálogos institucionais que envolvam órgãos federais ou representações nacionais localizadas em Brasília para a devida mediação do conflito e efetivação da política de acesso à terra<sup>202</sup>.

<sup>199</sup> *Ibidem*. Pergunta 3, p. 02.

<sup>200</sup> Ministério Público de Pernambuco/ Promotoria Agrária. Ofício n. 918/2011. 08.09.2011.

<sup>201</sup> Entrevista. Pergunta 7. P. 03.

<sup>202</sup> Ministério do Desenvolvimento Agrário/Ouvidoria Agrária Nacional. Ata da 221ª Reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo. 06.07.2011; Ata da 270ª Reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo. 13.12.2011.

Na busca por diálogo e cooperação institucional entre a própria Promotoria e a Ouvidoria Nacional, tem-se, como exemplo, ofício daquela enviado para esta em fevereiro de 2010, solicitando o apoio institucional para a adoção de providências administrativas indispensáveis à solução de vários conflitos agrários deflagrados no estado, colocando, em anexo, a pauta de casos que envolveriam tal atuação sinérgica, estado do conflito e medidas mais adequadas a serem tomadas para sua resolução. Neste, aponta-se como principal instrumento institucional da Promotoria utilizado para a mediação as audiências extrajudiciais de tentativa de conciliação<sup>203</sup>.

Em tais audiências, fórmula recomendada pelo Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3), relata-se, no ofício, que se busca a resolução do conflito com a persuasão dos trabalhadores rurais envolvidos nas ocupações reivindicatórias a desocuparem o imóvel rural, evitando-se a violência própria dos despejos forçados. Em contrapartida, aguarda-se a manifestação do Incra sobre a viabilidade da desapropriação do imóvel reivindicado e sua destinação para a reforma agrária ou, alternativamente, a indicação de outro imóvel para tal fim. Aponta o mesmo, que, neste ponto, reside o principal obstáculo à solução dos litígios agrários<sup>204</sup>.

Em tal manifestação, a Promotoria Agrária identificaria, na carência de pessoal e de verbas orçamentárias, além dos entraves administrativos e judiciais, a causa de uma quantidade razoável de conflitos fundiários rurais no estado persistir sem perspectiva de solução defini-

tiva - o que geraria na perda de credibilidade e confiança dos trabalhadores rurais e organizações camponesas em tal instrumento de mediação, visto a ausência de respostas efetivas às reivindicações e, conseqüentemente, ausência de expectativas de inclusão social ao programa nacional de reforma agrária<sup>205</sup>. Essa avaliação de não cumprimento dos acordos firmados nas audiências extrajudiciais pelo Incra também é reafirmada pelo atual membro da Promotoria Agrária em sua entrevista, o que só vem a destacar a centralidade desta autarquia federal na resolução dos conflitos fundiários<sup>206</sup>.

Além dos obstáculos encontrados a partir da atuação do Incra, o atual membro deste órgão também aponta como entrave à pacificação dos conflitos fundiários a ausência de cooperação institucional com outros órgãos do próprio sistema de justiça. Vem a ser concretização disso a resistência muitas vezes encontrada no Judiciário de levar em consideração as investigações do cumprimento da função social da terra, mesmo ainda que seja após o proferimento de decisão liminar de reintegração de posse<sup>207</sup>.

Aliados às audiências extrajudiciais, são também instrumentos institucionais utilizados na mediação dos conflitos fundiários pela Promotoria Agrária a participação em audiências judiciais para fins de composição do conflito, a assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta e audiências públicas com adoção de medidas administrativas conciliatórias. Em todas, busca-se, como finalidade, a desapropriação das propriedades rurais improdutivas e sua destinação para pro-

<sup>203</sup> Ministério Público de Pernambuco/ Promotoria Agrária. Ofício n. 116/2010. 05.02.2010.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

<sup>205</sup> *Ibidem*.

<sup>206</sup> Entrevista. 21.01.2013. Pergunta 6, p. 03.

<sup>207</sup> Entrevista. 21.01.2013. Pergunta 6, p. 03.

moção da política pública de reforma agrária, através de propostas de notificação prévia para investigar a função social da terra rural no imóvel em discussão<sup>208</sup>.

Nesta investigação do cumprimento da função social da terra, conforme o art. 186 da Constituição Federal, verifica-se, também, que, em vários casos, a Promotoria Agrária, ao instalar procedimento investigativo preliminar, também realiza ela própria tal investigação em determinado imóvel rural, palco de um caso de conflito fundiário. Cite-se a atividade oficiante deste órgão ao, por exemplo, tomar depoimento de trabalhadores rurais envolvidos em determinado conflito, de modo que emergem várias situações de violação de direitos humanos<sup>209</sup>.

Também observa-se, dentro de tal instrumento de mediação, a atividade oficiante para apuração prévia de descumprimento da função social, a requisição de informações aos órgãos administrativos e de fiscalização de tais aspectos: sobre a produtividade do imóvel pelo Incra<sup>210</sup>, bem-estar social junto aos órgãos do sistema de segurança pública<sup>211</sup> ou o cumprimento das leis de proteção ambiental junto ao órgão estadual de meio ambiente<sup>212</sup>.

Ainda dentro deste escopo, ter-se-ia também atuação no mesmo sentido, porém em casos particulares (que, notoriamente, não são poucos) de criminalização dos trabalhadores rurais, seja em ações criminais, seja em atos atentatórios e de ameaça à vida e integridade física

destes defensores de direitos humanos, em decorrência do conflito agrário. Assim, a atuação da Promotoria Agrária, enquanto órgão do Ministério Público, seria pela apuração dos fatos para responsabilização dos ofensores e prevenção dos atos de violência e conflito, tão ainda marcantes nessas situações – neste caso, em claro trabalho integrado com os órgãos de segurança pública.

Por fim, destaca-se, também, como importante instrumento institucional de mediação a intervenção judicial da Promotoria Agrária nos processos judiciais decorrentes de conflitos fundiários coletivos rurais, principalmente em ações possessórias. Manifestando-se por meio de “Promoção ministerial”, busca-se pela tutela jurisdicional dos direitos fundamentais dos trabalhadores rurais e a composição dos conflitos – na realização desta, em geral, provocando a realização de audiência prévia de conciliação, a fim de evitar despejos forçados e violentos dos trabalhadores acampados, quando do cumprimento da decisão liminar possessória<sup>213</sup>.

A fim de ilustrar, em uma primeira manifestação processual analisada, o membro da Promotoria Agrária requereu ao juízo a designação de audiência de conciliação a fim de se encontrar uma solução negociada e pacífica para o caso de conflito possessório, sob fundamento de que a adoção de tal medida seria útil para construção de um ambiente democrático e legítimo para negociar as ocupações de forma pacífica, com a pre-

<sup>208</sup> *Idem*.

<sup>209</sup> Ministério Público de Pernambuco/ Promotoria Agrária. Ata de audiência. 22.01.2007; Termo de depoimento. 30.08.2006.

<sup>210</sup> INCRA. Ofício n. 185/2006 (remetido à Promotoria Agrária).

<sup>211</sup> Polícia Civil de Pernambuco. Ofício n. 01475/2020 (remetido à Promotoria Agrária).

<sup>212</sup> Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH. Ofício n. 390/2010 (remetido à Promotoria Agrária).

<sup>213</sup> Ministério Público de Pernambuco/ Promotoria Agrária. Processo n. 224.2007.000227-4. Promoção Ministerial; Processo n. 222.2006.001315-8. Promoção Ministerial.

servação do patrimônio e da integridade física das partes envolvidas no processo. Isto, ao mesmo tempo em que se consolida no sistema de justiça o entendimento de ser a ocupação de terras um ato de cidadania exercido para exigir do Estado a implementação de políticas indispensáveis ao combate à pobreza e desigualdades sociais, não constituindo uma violação automática ao direito de propriedade. Assim, seria, desse modo, forma de convocação para o Estado, administração e juiz investigar a função social da propriedade rural. Em segunda manifestação processual analisada, sob os mesmos fundamentos, juntam-se diversos documentos informativos que demonstram o estado de cumprimento da função social por determinado imóvel rural.

## **Bloco B**

### **Sobre a Cultura Institucional de Mediação de Conflitos Fundiários Rurais**

A fim de se observar as percepções tidas a partir da prática institucional da mediação de conflitos por aquele órgão, além das análises já presentes difusamente no subitem anterior, primeiro buscou-se descrever como tal agente público encara o conflito fundiário e os atores sociais envolvidos. Neste ponto, afirma o atual membro da Promotoria Agrária, em entrevista com ele realizada, que “os valores, bens e interesses protegidos nas normas e princípios constitucionais garantem a mobilização social dos trabalhadores rurais e dos povos tradicionais, em busca de cidadania plena e garantia de dignidade da pessoa”.<sup>214</sup>

<sup>214</sup> Entrevista. 21.01.2013. Pergunta 8, p. 3.

<sup>215</sup> *Idem*.

<sup>216</sup> Entrevista. 21.01.2013. Pergunta 9, p. 4.

Figurariam, assim, como legítimas, a luta pela terra ou contra a injustiça social, a falta de política pública eficiente para desapropriar terras improdutivas ou produtivas, má condução dos conflitos agrários por algumas autoridades administrativas, judiciárias, membros do Ministério Público e a falta de recursos e de estrutura institucional adequada<sup>215</sup>. Desse modo, entende-se que restariam, na sua percepção, os movimentos sociais de reivindicação pelo acesso à terra como sujeitos de direitos e para participação ativa no processo de mediação de conflito.

Já sobre as dificuldades e obstáculos para a devida consolidação de uma cultura institucional de mediação de conflitos coletivos nos órgãos responsáveis pelas políticas agrárias, o mesmo afirma que falta a muitos órgãos públicos no Estado de Pernambuco “incorporarem, na gestão administrativa, câmaras multidisciplinares de mediação e resolução de conflitos agrários para articularem-se e interagirem de forma coordenada e cooperativa com os movimentos sociais de luta pela terra e com o sistema de justiça”.<sup>216</sup> Dentre tais órgãos, enumera o Incra, Instituto Estadual de Terras (Iterpe) e Gerência de Patrimônio do Estado, vinculado à Procuradoria Geral do Estado.

Sobre a relação com o Incra, o mesmo voltou a reafirmar o papel deste no descumprimento de acordos firmados em audiências extrajudiciais de mediação e conciliação. Relata que, assim como esta autarquia federal, grande parte dos demais órgãos que participam dessas audiências extrajudiciais de cumprimento de medida liminar e de proposta de investigação da função social da terra encami-

nham para mediar os conflitos funcionários sem poder de decisão administrativa, gerando grande insatisfação e desconfiança nos trabalhadores rurais – o mesmo reiterou quanto à ponderação de prioridades de tutela presentes nas decisões jurídicas. Desse modo, ele avaliou como baixíssima a capacidade de resolutividade dos órgãos administrativos e do sistema de justiça envolvidos na resolução dos conflitos agrários<sup>217</sup>.

Somada a tal ausência de cultura institucional, ter-se-iam leis inapropriadas para mediar e solucionar os conflitos agrários com dimensões complexas e pluralidades sociológicas, econômicas e culturais, restando, para o desempenhar de seu ofício, as normas jurídicas presentes no art. 181 e 82, 926-8, todos do Código de Processo Civil e nos arts. 1.210 e 1.228 do Código Civil, para os casos específicos de ações possessórias. Assim, grande parte do trabalho da Promotoria Agrária, substantivamente, teria suas teses ancoradas em princípios, valores e normas constitucionais protetores e promovedores dos princípios da cidadania, democracia participativa, dignidade da pessoa humana, função social da terra rural, direitos sociais, fundamentos e objetivos da República, princípios e normas da ordem econômica e social – todos tendo que ser interpretados em adaptação à situação concreta segundo os contornos sociais, econômicos e culturais das dimensões dos conflitos agrários, não havendo tutela específica para tal realidade complexa.

A título de aperfeiçoamento dos procedimentos de mediação de conflitos

fundiários, sugere, em sua entrevista, a instalação de Câmaras multidisciplinares no âmbito interno de cada órgão administrativo, a fim de desenvolver um processo de decisão coletiva segundo ponderações entre as prioridades orçamentárias e as demandas emergentes. Daí, a instituição de um desenho institucional pautado pela gestão democrática, coordenada, participativa e tomadas de decisões envolvendo interação social e institucional, bem como a criação de ouvidorias especializadas para o desempenhar adequado da capacidade de interação demandas sociais – políticas públicas institucionais. O mesmo ainda reitera a necessidade de formulação de propostas de regulamentação normativa inovadoras, balizadas no escopo de concretização das políticas públicas previstas no PNDH-3<sup>218</sup>.

Por conseguinte, a partir de toda a análise acima exposta, entende-se que a Promotoria Agrária, enquanto órgão com fim institucional específico de mediação de conflitos agrários, busca, a partir de seus procedimentos e protocolos internos de operação, alargar a competência do trato de tais conflitos, de forma a não se restringir às autoridades competentes do sistema de justiça, mas envolver, também, os agentes público-administrativos pertinentes e adequados para a efetivação das políticas públicas de acesso à terra. Desse modo, a solução do conflito não seria o encerramento do processo judicial possessório, por exemplo, mas a promoção de direitos humanos vinculados à posse agrária e ao cumprimento da função social da terra rural.

<sup>217</sup> *Idem*.

<sup>218</sup> Entrevista. 21.01.2013. Pergunta 10, 11, 12. p. 4-5.

# Análise e Considerações acerca das Experiências Público-Institucionais de Mediação de Conflitos Fundiários

A análise das experiências público-institucionais de mediação de conflitos foi inserida na pesquisa a partir de uma constatação de duas ordens: em primeiro lugar, a observação de que os conflitos fundiários estão inseridos em um cenário mais amplo de expansão da função judicial, produzindo uma tendência quase inevitável que tende à sua judicialização. Em segundo lugar, a observação sobre os problemas de cultura jurídica e capacidade judicial que geram o bloqueio institucional do sistema de justiça, em especial o Poder Judiciário, na lida com demandas de caráter estrutural, como os conflitos fundiários rurais.

Diante deste verdadeiro dilema, que apresenta um cenário da tendência à judicialização dos conflitos fundiários rurais, em oposição à perspectiva de bloqueio institucional do Poder Judiciário no que diz respeito à solução adequada destes conflitos, a apresentação e análise destas experiências buscaram contribuir com a produção de um efeito de desbloqueio institucional do Poder Judiciário, na medida do incentivo à incorporação à sua cultura judicial e institucional, de mecanismos, procedimentos e manejo de instrumentais extra ou não estritamente judiciais, quando se encontra diante de um conflito fundiário rural judicializado.

Com vistas à sistematização dos achados de pesquisa que apontam para este efeito de desbloqueio institucional do Poder Judiciário, em sua cultura judicial e

institucional, podem ser identificados, na medida da interação dos estudos de casos com as experiências modelo, os seguintes elementos:

1. Quanto à capacitação e formação especializada: um processo de mediação eficaz se produz na medida da compreensão da complexidade estrutural do conflito, conhecendo e reconhecendo as suas múltiplas dimensões de sujeitos, agentes e interesses públicos e privados, direitos fundamentais, órgãos e políticas públicas implicadas. Neste sentido, aparece como primordial o fator da formação e capacitação especializada dos agentes responsáveis pela solução dos conflitos;
2. Quanto ao manejo instrumental: uma cultura de mediação e solução alternativa de conflitos aponta, necessariamente, para a renovação do instrumental tipicamente utilizado na solução dos conflitos. Desse modo, se faz necessária a incorporação de procedimentos e ferramentas com baixo grau de formalismo, sem ignorar os princípios da administração pública e as regras dos processos judiciais. Neste sentido, se fazem indispensáveis o uso de ferramentas dialógicas e comunicativas, bem como a realização de procedimentos extra gabinetes, como a inspeção judicial e a realização de audiências de mediação e públicas,

supra partes processuais. Um debate mais avançado neste sentido já se observa nas experiências de justiça distributiva, e cumpre agora ser adaptado à mediação e solução dos conflitos fundiários;

3. Quanto ao tratamento panorâmico do caso: os conflitos fundiários rurais produzem um complexo cenário de judicialização que demanda do judiciário um tratamento coordenado e integrado em suas diferentes classes e ações judiciais, compreendendo a complexidade judicial na medida da complexidade dos elementos constitutivos do conflito fundiário rural, aliado ao reconhecimento da ação coordenada das suas categorias de litigantes em relação ao manejo combinado de diferentes classes processuais. Compreende-se que este tratamento panorâmico da judicialização do conflito constitui condição de possibilidade para sua mediação e adequada solução, e pode ser estrategicamente planejado e desenhado na medida das funções normativas no âmbito da administração da justiça.
4. Quanto ao diálogo institucional e os efeitos correlatos: por fim, na medida da incorporação das três análises descritas acima, e da consequente observação e compreensão da complexidade dos elementos constitutivos dos conflitos fundiários rurais, ressaltando o caráter estrutural da demanda e a implicação direta de políticas e órgãos públicos corre-

latos, é possível destacar uma última observação que se configura em uma espécie de síntese para a eficácia de uma cultura institucional de mediação: em sede da judicialização do conflito fundiário, a abertura institucional do poder judiciário para o diálogo deliberativo com os atores sociais e instituições públicas apresenta-se como a essência de um procedimento apto a produzir soluções adequadas, alternativas e pacíficas para o conflito.

De fato, em acordo com Garavito & Franco, apenas uma jurisdição dialógica é capaz tanto de compreender como de construir e apresentar soluções adequadas para a natureza estrutural do conflito, coordenando de forma deliberativa, desde uma visão panorâmica, os atores e instituições diretamente implicados no conflito, desbloqueando a execução de políticas públicas (efeitos coordenador, deliberativo, de desbloqueio e de políticas públicas), traduzindo, desse modo, para a sociedade, a sua natureza de direitos humanos (efeito criador), e, enfim, garantindo os direitos fundamentais dos sujeitos coletivos de direitos (efeito social).

Ressalte-se, por fim, a convicção de que esta saída dialógica junto às instituições públicas e sociais em problemas referidos aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais é caminho que fortalece, em sua essência, a legitimidade, autonomia, independência e eficácia da jurisdição, ao contrário do que um discurso enviesado, superficial ou meramente corporativo possa denunciar.

## SEÇÃO III

# MANUAL PARA UMA CULTURA INSTITUCIONAL DE MEDIAÇÃO E SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS RURAIS

## INTRODUÇÃO

O cenário dos conflitos fundiários no Brasil ainda revela-se preocupante. Segundo dados da Ouvidoria Agrária Nacional, entre os anos de 2001 e 2012, foram registrados 189 assassinatos decorrentes, diretamente, de conflitos fundiários rurais. Para a Comissão Pastoral da Terra (CPT), este número sobe para a cifra de 370 assassinatos, somente entre os anos de 2003 e 2012<sup>219</sup>. De fato, são constantes as notícias de conflitos fundiários rurais, e crescentes, por seu turno, aquelas referentes aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Tratando-se de conflitos referidos ao envolvimento de sujeitos coletivos de direitos, e reivindicações diretamente vinculadas, de um lado, à proteção e garantia de direitos fundamentais, e de outro, à correlata implementação ou consolidação de políticas públicas fundiárias, a questão da mediação e solução pacífica dos conflitos fundiários assume contornos que dizem respeito a toda uma população de

grupos vulneráveis, distribuídos por uma diversidade social, econômica, étnica e cultural que desafiam as instituições do Estado Brasileiro em sua função, poder-dever, de garantia e proteção dos direitos fundamentais e erradicação das desigualdades sociais enquanto núcleos da atividade estatal e existência social.

Diante deste cenário, e compreendendo que os conflitos fundiários estão inseridos em uma tendência geral de expansão do protagonismo judicial – que se traduz na judicialização de conflitos de diversas matizes, canalizando a sua mediação, via de regra, para as instituições de Justiça – o presente “Manual para uma Cultura Institucional de Mediação e Soluções Alternativas de Conflitos Fundiários Rurais” vem apresentar um debate sobre propostas e medidas que tendem à resolução eficaz e pacífica dos conflitos fundiários. Acredita-se que tal solução se realiza através de procedimentos focados na compreensão do pro-

<sup>219</sup> A diferença de números entre as entidades se deve ao referencial de coleta: a Ouvidoria Agrária Nacional se baseia em números referidos a Inquéritos Policiais, ao passo em que a Comissão Pastoral da Terra incorpora os assassinatos que chegam ao seu conhecimento, muitos dos quais, alega, não chegam sequer a gerar Inquéritos Policiais ou acabam por não serem considerados, em sede de Inquéritos Policiais, como decorrentes de conflitos fundiários rurais.

blema e projeção de ações coordenadas, voltadas ao enfrentamento das causas e prevenção das consequências historicamente vinculadas a estes conflitos, com vistas à construção de uma cultura jurisdicional e institucional dialógica, aberta a uma cultura jurídica compreensiva da complexidade estrutural que compõe o cenário de judicialização dos conflitos fundiários rurais. Uma cultura apta e disposta, enfim, ao manejo de instrumentais e procedimentos extra-processuais dialógicos, e que enfrente, de modo adequado, a complexidade social, institucional e jurídica destes conflitos para, a partir daí, oferecer-lhes uma resposta eficaz, na medida

desta mesma complexidade social e institucional coordenada em prol da superação do estado de tensão social decorrente do conflito fundiário.

Aliado à perspectiva desta nova cultura institucional, e integrado ao instrumental dialógico, cumpre identificar, também, qual o arcabouço normativo diretamente referido a esta cultura de mediação para soluções alternativas dos conflitos, a fim de fornecer os elementos para uma espécie de hermenêutica dos conflitos fundiários rurais no Brasil.

Eis o que se apresenta nas páginas a seguir:

## PARTE I

# IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DO CONFLITO FUNDIÁRIO RURAL

### 1º) Noção, Conceito e Características dos Conflitos

Os conflitos fundiários são caracterizados por disputas pela posse de imóveis rurais ou territórios indígenas, extrativistas ou de comunidades tradicionais. Envolvem uma complexidade característica, composta de uma agregação de dois blocos de elementos complementares: de um lado, uma dimensão histórica, social, econômica, étnica e cultural; de outro, uma dimensão política e institucional.

A dimensão histórica, social, econômica, étnica e cultural se manifesta na figura dos atores sociais geralmente envolvidos. Eles fazem dos conflitos fundiários, na medida de sua especificidade em cada caso concreto, uma reiteração e reação da história agrária brasileira, caracterizada pela disputas de terras e ausência de regularização fundiária realizada pelo Estado.

Neste sentido, serão sempre encontrados em conflitos fundiários camponeses, indígenas, quilombolas ou diversas manifestações de culturais comunitárias que assumem a condição de sujeitos coletivos de direitos e disputam historicamente a posse-trabalho e posse-existência de um determinado imóvel ou território. De outro lado, em conflito com os sujeitos coletivos de direitos, serão encontrados agentes privados, individualizados ou em

associação, movidos por interesses particulares de natureza eminentemente econômica.

A dimensão política e institucional, por sua vez, emana dos objetivos e garantias fundamentais da República Federativa do Brasil no Estado Democrático de Direito, na medida em que, aos conflitos fundiários rurais, são sempre referidos uma fórmula de proteção a direitos e garantias fundamentais, aliada de maneira indissociável à realização de políticas públicas fundiárias e correlatas. Diretamente vinculadas à dimensão política, serão encontrados órgãos públicos competentes incumbidos da garantia de proteção destes direitos ou realização das políticas públicas respectivas.

Desse modo, os conflitos fundiários são, geralmente e diretamente, referidos a uma tríade de elementos intrínsecos e correlatos, que devem ser identificados a fim de produzir uma mediação e solução adequada:

i) sujeitos coletivos de direitos em situação de vulnerabilidade econômica, social, étnica e cultural, em oposição a agentes privados mobilizados por interesses econômicos, associados ou não com órgãos públicos;

ii) garantia e proteção e direitos fundamentais em oposição a direitos patrimoniais;

iii) realização de políticas públicas fundiárias e correlatas em oposição à não intervenção do Estado na propriedade privada.

Vale ressaltar que, de modo complementar, os conflitos fundiários decorrentes da implementação de grandes obras e projetos de infraestrutura possuem uma variação estrutural no que diz respeito a esta tríade, em especial no que se refere à atuação dos órgãos públicos, que passam a desempenhar o papel aqui caracterizado pelos agentes privados, ao passo em que a realização de políticas públicas fundiárias e correlatas passam a se aliar à não remoção dos sujeitos coletivos de direito de seus territórios.

## 2º) Os Elementos Constitutivos do Conflito

A análise dos conflitos fundiários rurais nos permite, portanto, identificar os elementos que compõem a complexidade histórica, social, econômica, cultural, política, jurídica e institucional característica dos conflitos fundiários. De um lado, uma dimensão histórica, social, econômica e cultural que caracteriza os sujeitos envolvidos, e, de outro, uma dimensão política, jurídica e institucional diretamente implicada nas responsabilidades, compromissos e deveres do Estado Democrático de Direito em relação àqueles sujeitos.

*Primeiro elemento constituinte dos*

*conflitos fundiários rurais: o envolvimento de sujeitos coletivos de direitos que possuem os seus modos de vida atrelados à terra, às águas, às florestas e ao território, de onde emanam e são ameaçadas diferentes categorias de direitos fundamentais econômicos, sociais, étnicos e culturais resguardados e garantidos pela Constituição de 1988. São sujeitos que assumem diversas manifestações sociais, étnicas e culturais na realidade agrária brasileira, dentre elas as de camponeses, indígenas e quilombolas, como se percebem nos quatro estudos de casos, além de comunidades tradicionais diversas, como as babaçueiras, ribeirinhos, pescadores, açazeiras, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, dentre outras manifestações regionais.*

Atrelados a estes sujeitos coletivos de direitos, pode-se observar dois elementos correlatos e, também, constitutivos dos conflitos fundiários: de uma lado, os direitos fundamentais que emanam da sua condição histórica de vida junto à terra e ao território, e, de outro, as políticas públicas diretamente referidas e implicadas a estes direitos fundamentais, ao menos na forma constituída pelo Estado Democrático de Direito instaurado nos termos da Constituição de 1988. Eis portanto, o *segundo e terceiro elementos constitutivos dos conflitos fundiários rurais*, agora já diretamente emanados do Estado Democrático de Direito pelo qual eles são garantidos: *direitos fundamentais vinculados aos modos de vida junto à terra e ao território; e as políticas públicas que lhes são correlatas no Estado Democrático de Direito.*

De modo complementar e intrinsecamente vinculado a estes três primeiros elementos constitutivos dos conflitos fundiários, encontramos as instituições e órgãos públicos diretamente implicados, quer na promoção e defesa dos direitos

daqueles sujeitos coletivos – compreendidos em sua situação de vulnerabilidade econômica e social –, quer na realização das políticas públicas fundiárias e correlatas que constituem parte da estrutura organizacional, econômica, social, étnica e cultural da República Federativa do Brasil. Neste sentido, apresentam-se no cenário como *quarto elemento constitutivo dos conflitos fundiários os órgãos públicos fundiários e correlatos* (de políticas sociais, econômicas, étnicas e culturais).

Em oposição aos quatro primeiros elementos constitutivos dos conflitos fundiários, pode ser identificado, finalmente, um *quinto elemento constitutivo*, que possui, por seu turno, uma distinção e forma mista na sua constituição interna: *ora se apresenta*

*como agentes privados, ora como órgãos públicos, ora confundem-se na figura de consórcios ou concessionárias* voltados à realização de grandes empreendimentos. Se os sujeitos coletivos de direitos assumem formas distintas de manifestação fundadas sobre matrizes sociais, étnicas e culturais, verifica-se que os agentes privados também assumem diferentes categorias de apresentação, geralmente representativas de setores e interesses econômicos.

Nestes termos, é possível apresentar um quadro exemplificativo com os cinco elementos constitutivos mínimos característicos dos conflitos fundiários rurais, com vistas à análise e projeção de medidas para a mediação e soluções alternativas de conflitos em casos concretos:

**Quadro 17 - Cinco Elementos Mínimos Constitutivos do Conflito Fundiário Rural**

<b>1</b>	<b>Sujeitos Coletivos de Direitos</b>	Emanam das Manifestações Sociais, Étnicas e Culturais
<b>2</b>	<b>Direitos Fundamentais Correlatos</b>	Emanam do Reconhecimento dos Modos de Vida Atrelado à Terra, às Águas, às Florestas ou ao Território no Estado Democrático de Direito
<b>3</b>	<b>Políticas Públicas Correlatas</b>	Emanam da Organização Social, Econômica e Cultural do Estado Brasileiro
<b>4</b>	<b>Instituições Públicas Implicadas</b>	Emanam da Organização Política do Estado Brasileiro
<b>5</b>	<b>5.1 Agentes Privados</b>	Motivados por interesses econômicos privados
	<b>5.2 Órgãos Públicos</b>	Motivados pelo Interesse Público
	<b>5.3 Consórcios/ Concessionárias</b>	Motivados pela Forma Mista de Interesses Econômicos Privados e Interesse Público

### 3º) Diferentes Categorias de Sujeitos Coletivos de Direitos e Respective Direitos e Políticas Públicas Implicadas:

Como um dos elementos característicos dos conflitos fundiários, os sujeitos

coletivos de direitos presentes na realidade agrária brasileira são diversos, assumindo características regionais e culturais próprias nas diferentes regiões do país. No entanto, é possível e necessário identificar ao menos quatro categorias encontradas ao longo de todo o território nacional, e os respectivos direitos e políticas públicas correlatas que compõem os

**Quadro 18 - Componentes da Natureza Estrutural dos Conflitos Fundiários Rurais**

Sujeitos Coletivos	Direitos Implicados	Proteção Constitucional	Política Pública Correlata	Órgãos Públicos Implicados
Camponeses	Acesso à terra, trabalho, moradia, alimentação, educação, saúde e lazer	Art. 1º, III e IV; Art. 3º, I III; Art. 5º, caput e XXIII; Art. 170, III e VII; Arts. 184 e 186;	Reforma Agrária	Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA/MDA; Institutos de Terras Estaduais
Indígenas	Reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam	Art. 1º, III e IV; Art. 3º, I, III e IV; Art. 170, VI e VII; Art. 215, §1º; Art. 216, II; Art. 231; Art. 232;	Demarcação do Território	Fundação Nacional do Índio - FUNAI/MJ
Quilombolas	Reconhecimento da propriedade definitiva sobre o território e a proteção das suas manifestações culturais	Art. 1º, III e IV; Art. 3º, I, III e IV; Art. 170, VII; , Art. 215 §1º; Art. 216, II e §5º;	Titulação do Território	Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA/MDA; Fundação Cultural Palmares/MinC; Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial - SEPIR
Povos e Comunidades Tradicionais	Reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais	Art. 1º, III e IV; Art. 3º, I, III e IV; Art. 170, III, VI e VII; Art. 186, II e IV; Art. 215, §1º; Art. 216, II; por analogia Art. 231; Art. 68 do ADCT (cf. Dec. Nº 6.040/07)	Regularização dos Direitos Territoriais, Sociais, Ambientais, Econômicos, Culturais	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

elementos característicos dos conflitos fundiários rurais no Brasil, **Quadro 18**.

Desse modo, ao deparar-se com um caso estrutural, é necessária a realização de um procedimento de identificação dos elementos que compõem esta natureza estrutural dos conflitos fundiários rurais, de modo a projetar estratégias e ações voltadas à satisfação e coordenação de direitos e deveres funcionais que compõem o caso em questão. Para Garavito & Franco (2010, p. 41), a natureza estrutural de um caso demanda uma postura e cultura institucional dialógica por parte do poder judiciário, compreendendo-se a tendência à judicialização na qual estão inseridos os conflitos fundiários no Brasil.

#### **4º) Classes Processuais e Litigantes Frequentes: Visão Panorâmica da Judicialização do Conflito**

Conforme estudos de sociologia do acesso à justiça revelam, geralmente pode ser identificado um padrão do manejo de certas classes processuais em relação a determinados atores que, frequentemente, se encontram em litígios judiciais. Neste sentido, litigantes frequentes, ou habituais, manejam determinadas classes processuais de forma estratégica, *supra lide*, para além do

caso concreto, e o fazem de maneira combinada em diversos casos judiciais e diversas classes processuais.

Nestes termos, em sede de um conflito fundiário, é necessário investigar quais as classes processuais manejadas a fim de identificar as relações processuais frequentes. O **Quadro 19** (página 122) apresenta um cenário comumente observado de judicialização do conflito fundiário a título exemplificativo, mas indicando metodologicamente um procedimento de formação do cenário da judicialização, como condição de eficácia da compreensão do conflito e, conseqüentemente, da mediação para uma solução adequada:

Diante de um conflito fundiário rural, portanto, tal relação deve ser identificada, a fim produzir, ao menos, dois resultados: de um lado, montar o cenário da judicialização do conflito fundiário, a fim de enxergá-lo desde uma perspectiva judicial panorâmica, integrada e coordenada; de outro, desde esta perspectiva coordenada, identificar a complexidade jurídica, política, social e institucional do conflito, e, desse modo, produzir as condições de possibilidade para o enfrentamento adequado das causas e conseqüências do conflito.

Desse modo, à complexidade estrutural, social, política e institucional do conflito fundiário rural, passa a corresponder uma jurisdição informada para enfrentar o problema com uma visão, técnicas e instrumentos capazes de produzir soluções complexas tendentes à mediação em prol da resolução pacífica do conflito, conforme Seção II infra.

### Quadro 19 - Panorama da Judicialização do Conflito Fundiário Rural

Classe Processual	Litigantes		Instituição de Justiça	Natureza do Conflito
	Polo Ativo	Polo Passivo		
Ação Civil Pública	Advocacia Popular / Ministério Público Federal	Órgão Público de Regularização Fundiária ou Licenciamento Ambiental	Justiça Federal	Tradicional, Étnica
Ação Judicial de Regularização Fundiária	Órgão Público de Regularização Fundiária	Agentes Privados	Justiça Federal	Reforma Agrária
Ação Anulatória de Ato Administrativo	Agentes Privados	Órgão Público de Regularização Fundiária	Justiça Federal	Reforma Agrária
Ação Cautelar/ Declaratória de Produtividade	Agentes Privados	Órgão Público de Regularização Fundiária	Justiça Federal	Reforma Agrária
Ação Possessória	Agentes Privados	Sujeitos Coletivos de Direitos	Justiça Estadual Cível	Ambos
Representação Criminal	Agentes Privados	Sujeitos Coletivos de Direitos	Justiça Estadual Criminal	Ambos
Ação Penal	Ministério Público Estadual	Sujeitos Coletivos de Direitos	Justiça Estadual Criminal	Ambos
Representação e Assistência de Acusação Criminal	Sujeitos Coletivos de Direitos	Agentes Privados	Justiça Estadual Criminal	Ambos
Assistência em Ação de Discussão Fundiária	Sujeitos Coletivos de Direitos	Agentes Privados	Justiça federal	Reforma Agrária

## PARTE II

# A MEDIAÇÃO E SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DO CONFLITO FUNDÁRIO RURAL

### Para uma Cultura Institucional de Mediação e Soluções Alternativas dos Conflitos

A necessidade de novos procedimentos e manejo de novos instrumentais de mediação de conflitos foi inserida neste manual a partir de uma constatação de duas ordens: em primeiro lugar, a observação de que os conflitos fundiários estão inseridos em um cenário mais amplo de expansão da função judicial, produzindo uma tendência quase inevitável que tende à sua judicialização. Em segundo lugar, a observação sobre os problemas de cultura jurídica e capacidade judicial que geram o bloqueio institucional do sistema de justiça, em especial o Poder Judiciário, na lida com demandas de caráter estrutural, como os conflitos fundiários rurais.

Diante do cenário da tendência à judicialização dos conflitos fundiários rurais, em oposição à perspectiva de bloqueio institucional do Poder Judiciário no que diz respeito à solução adequada destes conflitos, este manual busca contribuir com a produção de um efeito de desbloqueio institucional do Poder Judiciário, na medida do incentivo à incorporação de procedimentos dialógicos e manejo de instrumentais extra ou não estritamente judiciais à sua cultura judicial e institucio-

nal, quando se encontra diante de um conflito fundiário rural judicializado.

Deste modo, uma cultura institucional voltada à mediação para soluções alternativas dos conflitos fundiários rurais é composta e se realiza na medida dos seguintes elementos e procedimentos:

1. Quanto à capacitação e formação especializada: um processo de mediação eficaz se produz na medida da compreensão da complexidade estrutural do conflito, conhecendo e reconhecendo as suas múltiplas dimensões de sujeitos, agentes e interesses públicos e privados, direitos fundamentais, órgãos e políticas públicas implicadas. Neste sentido, aparece como primordial o fator da formação e capacitação especializada dos agentes responsáveis pela solução dos conflitos.

2. Quanto ao manejo instrumental: uma cultura de mediação e solução alterna-

tiva de conflitos aponta, necessariamente, para a renovação do instrumental tipicamente utilizado na solução dos conflitos. Desse modo, se faz necessária a incorporação de procedimentos e ferramentas com baixo grau de formalismo, sem ignorar os princípios da administração pública e as regras dos processos judiciais. Neste sentido, se fazem indispensáveis o uso de ferramentas dialógicas e comunicativas, bem como a realização de procedimentos extra-gabinetes, como a inspeção judicial e a realização de audiências de mediação e públicas, supra partes processuais. Um debate mais avançado neste sentido já se observa nas experiências de justiça distributiva, e cumpre agora ser adaptado à mediação e solução dos conflitos fundiários.

3. Quanto ao tratamento panorâmico do conflito: os conflitos fundiários rurais produzem um complexo cenário de judicialização, que demanda do judiciário um tratamento coordenado e integrado em suas diferentes classes e ações judiciais, compreendendo a complexidade judicial na medida da complexidade dos elementos constitutivos do conflito

fundiário rural, aliado ao reconhecimento da ação coordenada das suas categorias de litigantes em relação ao manejo combinado de diferentes classes processuais. Compreende-se que este tratamento panorâmico da judicialização do conflito constitui condição de possibilidade para sua mediação e adequada solução, e pode ser estrategicamente planejado e desenhado na medida das funções normativas no âmbito da administração da justiça.

4. Quanto ao diálogo institucional e os efeitos correlatos: por fim, na medida da incorporação das três análises descritas acima, e da consequente observação e compreensão da complexidade dos elementos constitutivos dos conflitos fundiários rurais, ressaltando o caráter estrutural da demanda e a implicação direta de políticas e órgãos públicos correlatos, é possível destacar uma última observação, que se configura em uma espécie de síntese para a eficácia de uma cultura institucional de mediação: em sede da judicialização do conflito fundiário, a abertura institucional do poder judiciário para o diálogo delibe-

rativo com os atores sociais e instituições públicas apresenta-se como a essência de um procedimento apto a produzir soluções adequadas, alternativas e pacíficas para o conflito.

## Considerações Finais

Inspirado em análises clássicas e modernas sobre o cenário do acesso à justiça, este manual busca apresentar elementos para uma cultura institucional voltada à solução pacífica dos conflitos fundiários rurais, em oposição a uma cultura institucional direcionada para a celeridade e encerramento do processo judicial.

Neste sentido, verifica-se que ape-

nas uma jurisdição dialógica é capaz de compreender, construir e apresentar soluções adequadas para a natureza estrutural do conflito fundiário rural, coordenando, de forma deliberativa, desde uma visão panorâmica, os atores e instituições diretamente implicados no conflito, desbloqueando a execução de políticas públicas, traduzindo, desse modo, para a sociedade a natureza de direitos humanos intrínseca a estes conflitos, e, enfim, garantindo os direitos fundamentais dos sujeitos coletivos de direitos.

Ressalte-se, por fim, a convicção de que esta saída dialógica junto às instituições públicas e sociais – em problemas referidos aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais – é caminho que fortalece, em sua essência, a legitimidade, autonomia, independência e eficácia da jurisdição, ao contrário do que um discurso apressado e superficial possa denunciar.

## PARTE III

# ARCABOUÇO NORMATIVO: REFERENCIAL PARA UMA HERMENÊUTICA DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS RURAIS

## INTRODUÇÃO

A uma nova cultura judicial e institucional de mediação de conflitos fundiários rurais, compreensiva da sua complexidade estrutural; disposta à coordenação dialógica e deliberativa dos diversos atores e instituições públicas envolvidos; e apta ao manejo de instrumentais não-estritamente judiciais, corresponde uma nova compreensão hermenêutica sobre a dimensão jurídica, social e política dos conflitos fundiários.

Neste sentido, aliado à compreensão dos elementos constitutivos dos conflitos

fundiários rurais na realidade social, e à incorporação de instrumentais e procedimentos institucionais dialógicos, cumpre, enfim, identificar o arcabouço normativo nacional e internacional adequado à construção de uma nova cultura judicial voltada para a mediação e solução alternativa destes conflitos.

Diante disso, apresenta-se, nesta Parte III, o que se compreende constituir um arcabouço normativo referencial para uma hermenêutica dos conflitos fundiários rurais.

## Âmbito Nacional

### 1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

- **Art. 1º** - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

- **Art. 3º** - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

- **Art. 4º** - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

II - prevalência dos direitos humanos;

VII - solução pacífica dos conflitos;

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

XXIII - A propriedade atenderá a sua função social;

- **Art. 109** - Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

- **Art. 127** - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

- **Art. 170** - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

- **Art. 184** - Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

- **Art. 185** - São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

- **Art. 186** - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

- **Art. 188** - A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º - Excetua-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

- **Art. 189** - Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

- **Art. 190** - A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

- **Art. 191** - Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

- **Art. 215** - O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

- **Art. 216** - Constituem patrimônio cultural

brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

II - os modos de criar, fazer e viver;

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

- **Art. 231** - São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º - As terras de que trata este artigo

são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º - Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

- **Art. 232** - Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo;

## **ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS**

- **Art. 68** - Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

## 2. Lei Complementar nº 76, de 06 de Julho de 1993

- Preâmbulo: Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

- **Art. 1º** - O procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário, previsto nesta lei Complementar.

- **Art. 6º** - O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas:

I - mandará imitar o autor na posse do imóvel; (Redação dada pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

- Art. 18. As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.

- § 1º Qualquer ação que tenha por objeto o bem expropriando será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União.

## 3. Estatuto da Terra - Lei nº 4.504 de 30 de Novembro de 1964

- **Art. 2º** - É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra,

condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;

b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

c) assegura a conservação dos recursos naturais;

d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

§ 2º É dever do Poder Público:

a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;

b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

§ 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.

§ 4º É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que dis-

ciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.

- **Art. 9º** - Dentre as terras públicas, terão prioridade, subordinando-se aos itens previstos nesta Lei, as seguintes:

I - as de propriedade da União, que não tenham outra destinação específica;

II - as reservadas pelo Poder Público para serviços ou obras de qualquer natureza, ressalvadas as pertinentes à segurança nacional, desde que o órgão competente considere sua utilização econômica compatível com a atividade principal, sob a forma de exploração agrícola;

III - as devolutas da União, dos Estados e dos Municípios.

- **Art. 12** - À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei.

- **Art. 13** - O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social.

- **Art. 15** - A implantação da Reforma Agrária em terras particulares será feita em caráter prioritário, quando se tratar de zonas críticas ou de tensão social.

- **Art. 16** - A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador

rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

- **Art. 18** - À desapropriação por interesse social tem por fim:

a) condicionar o uso da terra à sua função social;

b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;

c) obrigar a exploração racional da terra;

d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;

e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;

f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;

g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;

h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

#### 4. Código de Processo Civil - Lei nº 5.869, 11 de janeiro de 1973

- **Art. 82** - Compete ao Ministério Público intervir:

III - nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte. (Redação dada pela Lei nº 9.415, de 1996)

- **Art. 924** - Regem o procedimento de

manutenção e de reintegração de posse as normas da seção seguinte, quando intentado dentro de ano e dia da turbação ou do esbulho; passado esse prazo, será ordinário, não perdendo, contudo, o caráter possessório.

- **Art. 926** - O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação e reintegrado no de esbulho.

- **Art. 927** - Incumbe ao autor provar:

I - a sua posse;

II - a turbação ou o esbulho praticado pelo réu;

III - a data da turbação ou do esbulho;

IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção; a perda da posse, na ação de reintegração.

- **Art. 928** - Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração; no caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.

## 5. Estatuto do Índio - Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973

- **Art. 2º** - Cumpre à União, aos Estados e aos Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos:

V - garantir aos índios a permanência voluntária no seu habitat, proporcionando-lhes ali recursos para seu desenvolvimento e progresso;

VI - respeitar, no processo de integração do índio à comunhão nacional, a coesão das comunidades indígenas, os seus valores culturais, tradições, usos e costumes;

IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição, a posse permanente das terras que habitam, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes;

- **Art. 23** - Considera-se posse do índio ou silvícola a ocupação efetiva da terra que, de acordo com os usos, costumes e tradições tribais, detém e onde habita ou exerce atividade indispensável à sua subsistência ou economicamente útil.

## 6. Lei Federal nº 8.629, de 25 de Fevereiro de 1993

- **Art. 2º** - A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais. (Regulamento)

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de

reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

- **Art. 6º** - Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

- **Art. 9º** - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da quali-

dade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

- **Art. 13** - As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.

## 7. Código Civil – Lei 10.406 de 10 de Janeiro de 2002

- **Art. 1.228** -

§ 1º O direito de propriedade deve ser

exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, à flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas;

§4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicando consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de 5(cinco) anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

## **8. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lei nº 12.376, de 30 de Dezembro de 2010**

- **Art. 5º** - Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum;

## **9. Titulação de Territórios Quilombolas - Decreto nº 4.887, de 20 de Novembro de 2003**

- **Art. 2º** - Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específi-

cas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

- **Art. 3º** - Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 4º A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.

- **Art. 4º** - Compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada.

- **Art. 5º** - Compete ao Ministério da

Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto.

- **Art. 10** - Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título.

- **Art. 12** - Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação.

- **Art. 13** - Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

§ 1º Para os fins deste Decreto, o INCRA estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editalícias do art. 7º efeitos de comunicação prévia.

§ 2º O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem.

- **Art. 14** - Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o INCRA acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber.

- **Art. 15** - Durante o processo de titulação, o INCRA garantirá a defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos nas questões surgidas em decorrência da titulação das suas terras.

- **Art. 16** - Após a expedição do título de reconhecimento de domínio, a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência.

- **Art. 17** - A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, **caput**, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas.

## 10. Decreto dos Povos e Comunidades Tradicionais - Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.

- Preâmbulo: Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

- **Art. 3º** - Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

## 11. Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 (Decreto nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009)

- **Diretriz 4:** Efetivação de modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório.

Objetivo estratégico I: Implementação de políticas públicas de desenvolvimento com inclusão social.

Ações programáticas:

d) Avançar na implantação da reforma agrária, como forma de inclusão social e acesso aos direitos básicos, de forma articulada com as políticas de saúde, educação, meio ambiente e fomento à produção alimentar.

g) Fomentar o debate sobre a expansão de plantios de monoculturas que geram impacto no meio ambiente e na cultura dos povos e comunidades tradicionais, tais como eucalipto, cana-de-açúcar, soja, e sobre o manejo florestal, a grande pecuária, mineração, turismo e pesca.

i) Garantir que os grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura resguardem os direitos dos povos indígenas e de comunidades quilombolas e tradicionais, conforme previsto na Constituição e nos tratados e convenções internacionais.

- **Diretriz 7:** Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena.

Objetivo estratégico III: Garantia do acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda e grupos sociais vulnerabilizados.

Ações programáticas:

d) Garantir demarcação, homologação, regularização e desintrusão das terras indígenas, em harmonia com os projetos de futuro de cada povo indígena, assegurando seu etnodesenvolvimento e sua autonomia produtiva.

e) Assegurar às comunidades quilombolas a posse dos seus territórios, acelerando a identificação, o reconhecimento, a demarcação e a titulação desses territórios, respeitando e preservando os sítios de valor simbólico e histórico.

f) Garantir o acesso a terra às populações ribeirinhas, varzanteiras e pescadoras, assegurando acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica.

- **Diretriz 9:** Combate às desigualdades estruturais.

Objetivo estratégico I: Igualdade e proteção dos direitos das populações negras, historicamente afetadas pela discriminação e outras formas de intolerância.

Ações programáticas:

f) Fortalecer a integração das políticas públicas em todas as comunidades remanescentes de quilombos localizadas no território brasileiro.

g) Fortalecer os mecanismos existentes de reconhecimento das comunidades quilombolas como garantia dos seus direitos específicos.

Objetivo estratégico II: Garantia aos povos indígenas da manutenção e resgate das condições de reprodução, assegurando seus modos de vida.

Ações programáticas:

a) Assegurar a integridade das terras indígenas para proteger e promover o modo

de vida dos povos indígenas.

- **Diretriz 17:** Promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos.

Objetivo estratégico III: Utilização de modelos alternativos de solução de conflitos.

Ações programáticas:

a) Fomentar iniciativas de mediação e conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização.

Objetivo estratégico VI: Acesso à Justiça no campo e na cidade.

Ações programáticas:

c) Promover o diálogo com o Poder Judiciário para a elaboração de procedimento para o enfrentamento de casos de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais.

d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos. (Redação dada pelo Decreto nº 7.177, de 2010)

## 12. Código de Ética Magistratura Nacional - Aprovado na 68ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional de Justiça, do dia 06 de agosto de 2008

- **Art. 3º** - A atividade judicial deve desen-

volver-se de modo a garantir e fomentar a dignidade da pessoa humana, objetivando assegurar e promover a solidariedade e a justiça na relação entre as pessoas;

- **Art. 24** - Especialmente ao proferir decisões, incumbe ao magistrado atuar de forma cautelosa, atento às consequências

que pode provocar;

- **Art. 32** - O conhecimento e a capacitação dos magistrados adquirem uma intensidade especial no que se relaciona com as matérias, as técnicas e as atitudes que levem à máxima proteção dos direitos humanos e ao desenvolvimento dos valores constitucionais;

## Âmbito Internacional

### Normativas Internacionais em vigor no Brasil:

#### 1. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (Promulgado pelo Decreto nº 591 - de 6 de julho de 1992)

##### Artigo 11º:

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da

fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos:

a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais;

#### 2. Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (Promulgada pelo Decreto Nº 678, de 06 de Novembro de 1992)

##### Artigo 5.1

Toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral;

- Artigo 26: Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados;

### **3. Comentário Geral nº 7: Despejos Forçados - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (Adotado no 16ª Período de Seções do Comitê DESC/ONU no ano de 1997):**

- Parágrafo 15. Ainda que a proteção processual adequada e o devido processo sejam aspectos essenciais de todos os direitos humanos, eles são especialmente pertinentes à questão dos despejos forçados, que está diretamente relacionado a muitos dos direitos reconhecidos nos pactos internacionais de direitos humanos. O Comitê considera que as garantias processuais que se aplicam no contexto de despejos forçados incluem: a) uma oportunidade para a consulta genuína das pessoas afetadas; b) aviso adequado e razoável para todas as pessoas afetadas antes da data prevista para o despejo; c) prestar a todos os interessados num prazo razoável, as informações sobre os despejos previstos, e, se for o caso, a finalidade para a qual será destinado o ter-

reno ou habitação; d) a presença de funcionários do governo ou seus representantes no despejo, especialmente quando afeta grupos de pessoas, e) a identificação precisa de todas as pessoas que exercem o despejo; f) não realizar despejos quando houver mau tempo ou à noite, a menos que haja o consentimento das pessoas afetadas; g) oferecimento de recursos recursos, e h) oferecimento de assistência jurídica sempre que possível, para as pessoas que precisam buscar reparação dos tribunais.

- Parágrafo 16. As expulsões não devem resultar em situações de indivíduos desabrigados ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos. Quando os afetados não disponham de recursos, o Estado Parte deve tomar todas as medidas adequadas, na medida em que os recursos permitirem, para garantir uma alternativa habitacional, reassentamento ou acesso a terra produtiva, conforme o caso.

### **4. Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (promul- gada pelo Decreto n. 5.051/2004)**

#### **PARTE I - POLÍTICA GERAL**

##### **Artigo 1º**

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições

ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

3. A utilização do termo “povos” na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

#### **Artigo 6º**

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que

lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

## **PARTE II - TERRAS**

### **Artigo 13.**

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo “terras” nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

### **Artigo 14**

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não

estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

#### **Artigo 15**

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano

que possam sofrer como resultado dessas atividades.

#### **Artigo 16**

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser translados das terras que ocupam.

2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.

3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento.

4. Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.

5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.

### **Artigo 17**

1. Deverão ser respeitadas as modalidades de transmissão dos direitos sobre a terra entre os membros dos povos interessados estabelecidas por esses povos.

2. Os povos interessados deverão ser consultados sempre que for considerada sua capacidade para alienarem suas terras ou transmitirem de outra forma os seus direitos sobre essas terras para fora de sua comunidade.

3. Dever-se-á impedir que pessoas alheias a esses povos possam se aproveitar dos costumes dos mesmos ou do desconhecimento das leis por parte dos seus membros para se arrogarem a propriedade, a posse ou o uso das terras a eles pertencentes.

### **Artigo 18**

A lei deverá prever sanções apropriadas contra toda intrusão não autorizada nas terras dos povos interessados ou contra todo uso não autorizado das mesmas por pessoas alheias a eles, e os governos deverão adotar medidas para impedirem tais infrações.

### **Artigo 19**

Os programas agrários nacionais deverão garantir aos povos interessados condições equivalentes às desfrutadas por outros setores da população, para fins de:

a) a alocação de terras para esses povos

quando as terras das que dispunham sejam insuficientes para lhes garantir os elementos de uma existência normal ou para enfrentarem o seu possível crescimento numérico;

b) a concessão dos meios necessários para o desenvolvimento das terras que esses povos já possuam.

## **5. Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (aprovado pela Assembleia Geral em 07 de setembro de 2007):**

### **Artigo 8º**

1. Os povos e as pessoas indígenas têm direito a não sofrer a assimilação forçada ou a destruição de sua cultura.

2. Os Estados estabeleceram mecanismos eficazes para a prevenção e o ressarcimento de:

a) Todo ato que tenha por objeto ou consequência privar aos povos e as pessoas indígenas de sua integridade como povos distintos ou de seus valores culturais ou sua identidade étnica;

b) Todo ato que tenha por objeto ou consequência alhear-lhes suas terras, territórios ou recursos;

### **Artigo 10**

Os povos indígenas não serão desprezados pela força de suas terras ou territórios. Não se procederá a nenhuma mudança de local sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados, nem sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e

equitativa e, sempre que seja possível, a opção de regresso.

### **Artigo 11**

1. Os povos indígenas têm direito a praticar e revitalizar suas tradições e costumes culturais. Isto inclui o direito a manter, proteger e desenvolver as manifestações passadas, presentes e futuras de suas culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensílios, desenhos, cerimônias, tecnologias, artes visuais e interpretações e literaturas.

### **Artigo 25**

Os povos indígenas têm direito a manter e fortalecer sua própria relação espiritual com as terras, territórios, águas, mares costeiros e outros recursos que tradicionalmente tem possuído ou ocupado e utilizado de outra forma e a assumir as responsabilidades que a esse respeito os incumbem para com as gerações vindouras.

### **Artigo 26**

1. Os povos indígenas têm direito as terras, territórios e recursos que tradicionalmente tem possuído, ocupado ou de outra forma utilizado ou adquirido.

2. Os povos indígenas têm direito de pos-

suir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou outra forma tradicional de ocupação ou utilização, assim como aqueles que haviam adquirido de outra forma.

3. Os Estados assegurarão o reconhecimento e proteção jurídica dessas terras, territórios e recursos. Este reconhecimento respeitará devidamente os costumes, as tradições e os sistemas de posse da terra dos povos indígenas de que se trate.

### **Artigo 28**

1. Os povos indígenas têm direito a reparação, por meios que possam incluir a restituição ou, quando isto não seja possível, uma indenização justa, imparcial e equitativa, pelas terras, os territórios e os recursos que tradicionalmente haviam possuído ou ocupado ou utilizado de outra forma e que haviam sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados ou danificados sem seu consentimento livre, prévio e informado.

2. Salvo que os povos interessados tenham concordado livremente em outra coisa, a indenização consistirá em terras, territórios e recursos de igual qualidade, extensão e condição jurídica ou em uma indenização monetária ou outra reparação adequada.

# DOCUMENTOS CONSULTADOS

## SEÇÃO I

### Estudos de Casos Emblemáticos de Conflitos Fundiários Rurais

#### Caso nº 1

#### Conflito fundiário agrário: Caso do Engenho Contra-Açude/Buscaú - Estado do Pernambuco

1. Terra de Direitos; NAJUP. Relatório de violações de direitos humanos no Engenho Contra-Açude/Buscaú. Recife: 2009.
2. Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - CPRH. Relatório Técnico UGUC/SAUC n. 14/2009. 28.08.2009.
3. Processo nº 227-98.2007.8.17.0970. Promoção Ministerial.
4. Processo nº 227-98.2007.8.17.0970. Memoriais réus.
5. Processo nº 227-98.2007.8.17.0970. Memoriais autores.
6. Processo nº 227-98.2007.8.17.0970. Petição autores.
7. Processo nº 227-98.2007.8.17.0970. Petição inicial.
8. Processo nº 227-98.2007.8.17.0970. Decisão Liminar.
9. Processo nº 227-98.2007.8.17.0970. Sentença.
10. Processo nº 227-98.2007.8.17.0970. Parecer ministerial.
11. Comissão de Prevenção, Conciliação e Resolução de Conflitos Agrários do Estado de Pernambuco. Ata de reunião - 16.09.2011.
12. INCRA. Relatório de Visitação, 03 de abril de 2007.
13. INCRA. Ofício n. 185/06, 16.02.2006.
14. INCRA. Relatório de Visitação, 15 de março de 2007.
15. INCRA. Ofício n. 228/2007, 05.03.2007.
16. INCRA. Ofício n. 197/2005, 07.03.2005.
17. PEPDDH. Termo de Declaração, dia 22.11.2010.
18. Ofício PEPDDH n. 76/2010.
19. Ofício PEPDDH n. 75/2009.
20. Ofício PEPDDH n. 21/2011.
21. Termo de Declaração, dia 22.11.2010, PEPDDH/ Governo do Estado de Pernambuco.
22. SR-INCRA. Relatório de Visitação, 03 de abril de 2007.
23. Secretária de Defesa Social, Governo do Estado de Pernambuco. Ofício DEPOL n. 01475/2010.
24. Ministério Público de Pernambuco. Termo de depoimento. 30.08.2006.
25. Ministério Público de Pernambuco. Ata de Audiência. 22.01.2007.

26. Juízo de Direito da Comarca de Moreno/PE. Processo n. 1959-46.2009.8.17.0970. Termo de Audiência de Instrução e Julgamento.
27. Procuradoria Regional do Trabalho 6ª região. Ata de Audiência - Rep 07.2010. 13.09.2010.
28. Procuradoria Regional do Trabalho 6ª região. Ata de Audiência - Rep 07.2010. 26.10.2010.
7. Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3. Ata da audiência, fls. 1679/1681.
8. Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3. Declaração da Secretaria do Estado da Educação. Fls. 330.
9. Ação Declaratória de Produtividade nº 2001.70.11.000098-0.
10. Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3. Decisão liminar. Fls. 83.

## Caso nº 2

### **Conflito fundiário agrário: Caso da Fazenda Santa Filomena - Acampamento Elias de Meura - Estado do Paraná**

1. Autos da Ação de Desapropriação Judicial, Evento 1, Documento LAU7, páginas 1/33, Processo nº 5002397-91.2012.404.7011/PR.
2. IP n. 49/2004 e 108/2004 da Delegacia de Polícia do Município de Terra Rica/PR.
3. Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3, Fls. 83.
4. Notícias da imprensa local sobre a relação do Assentamento com as Universidades. Autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3. fls. 1824/1842.
5. Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3, Fls. 116.
6. Anais do Tribunal Internacional dos Crimes do Latifúndio e da Política Governamental de Violação dos Direitos Humanos no Paraná. Curitiba, 1º e 2 de maio de 2001.
11. Autos da Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3. Auto de resistência. Fls. 85.
12. Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3. Incidente Exceção de incompetência. Fls. 92/97.
13. Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3. Decisão. Fls. 432/439.
14. Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3. Decisão do Relator Desembargador Federal Edgard Lippmann Junior. Fls. 368/369.
15. Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3. Parecer MP. Fls. 1376.
16. Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3. Parecer MP. Fls. 1649.
17. Inquérito Policial nº 49/2004. Fls. 768/771.
18. Ação de Reintegração de Posse nº 2004.70.11.002001-3. Relatório da PM-PR. Fls. 628/648.
19. INCRA. Relatório do Incra aponta

mais de 200 processos de desapropriação parados no Judiciário. 27 abr. 2009. 16:55. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/noticias/8825-relatorio-do-incra-aponta-mais-de-200-processos-de-desapropriacao-parados-no-judiciario>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

### Caso nº 3

#### Conflito Tradicional – Caso da Comunidade Quilombola Manoel Ciriaco – Guaíra - Estado do Paraná

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239 - Supremo Tribunal Federal;
2. Penal nº 5000888-10.2012.404.70, Ação Penal nº 5000919-64.2011.404.70, Ação Penal nº 5000920-49.2011.404.7017 - JFPR;
3. Ação Civil Pública 5001103-83.2012.404.7017 - JFPR;
4. Parecer Incra SR (09) F4/nº 003/2010;
5. Processo administrativo MEMO SR (09) F 519/2008;
6. Representação realizada pela Terra de Direitos à Associação Brasileira de Antropologia, fevereiro de 2011;
7. Termo de declarações de Joaquim dos Santos, Adir Rodrigues dos Santos ao Ministério Público Federal em 19 de outubro de 2009;
8. Termo de declarações de Adir Rodrigues dos Santos à Polícia Federal em 24 de novembro de

2009 e parecer Incra SR (09) F4/nº 003/2010;

9. <[http://novoportal.sdh.gov.br/importacao/noticias/ultimas\\_noticias/2010/06/24-jun-2010-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-vai-em-missao-a-comunidade-quilombola-em-guaira-pr](http://novoportal.sdh.gov.br/importacao/noticias/ultimas_noticias/2010/06/24-jun-2010-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-vai-em-missao-a-comunidade-quilombola-em-guaira-pr)>;
10. <<http://www.aquiagora.net/noticias/ver/4221/Para-Rusch-caso-de-Maracaju-dos-Gauchos-e-agressao-ao-estado-de-direito/>>;

### Caso nº 4 -

#### Conflito Tradicional – Caso da Terra Indígena Maró – Gleba Nova Olinda I, Santarém - Estado do Pará

1. FUNAI. Processo nº 086620.000294/2010-DV. Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação dos Limites da Terra Indígena “Maró” (Rio Maró).
2. BRASIL. Portaria nº 14/MJ/1996.
3. Governo do Estado do Pará. Portaria ITERPA nº 798, de 22 de dezembro de 1999.
4. FUNAI. Processo nº 086620.000294/2010-DV. Relatório Ambiental da TI Maró.
5. FUNAI. Processo nº 086620.000294/2010-DV. Portaria Funai nº 775/08, fls. 586/639.
6. IBAMA. Autos de Infração nº 370444-D; nº 370445-D, nº 370446-D, nº 370447-D, nº

- 370448-D, nº 370449-D, nº 370450-D, nº 012826 - D e nº 012828 - D.
7. IBAMA. Relatório Técnico de Vistoria da Gleba Nova Olinda I 2007. Fls. 24/25.
  8. SEMA/PA. Auto de Infração nº 0617 e 0618.
  9. ITERPA. Ata de reunião. 19 de abril de 2007. PAD nº. 587/2009-23, 23, volume I, fls. 30-34.
  10. Carta Aberta do Movimento em defesa da vida e da cultura do Arapiuns: Rio Arapiuns: conflitos sociais e ambientais na Gleba Nova Olinda. Santarém, outubro de 2009.
  11. Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Município de Santarém/PA. Procedimento Administrativo nº 1.23.002.000587/2009-23.
  12. SEMA/PA. GEFLOR. Relatório de Fiscalização nº 149/2009.
  13. FUNAI. Portaria/PRES 84, de 31 de janeiro de 2001.
  14. FUNAI. Portarias nº 775/08 e 1155/10.
  15. MPF-PRM/PA e MPE/PA. Recomendação nº 08/2009.
  16. Decreto do Estado do Pará nº 1.740, de 17 de junho de 2009.
  17. Plano Participativo de Mosaico de Uso da Terra nas Glebas Nova Olinda I, II e III, Curumucuri e Mamuru, Plano de Uso e de Utilização discutidos no STTR - STM.
  18. STTR-STM. Ofícios 85/2009 e 103/2009.
  19. 5ª Vara Cível da Comarca da Justiça do Estado do Pará em Santarém. Ação Ordinária de desobstrução do rio, obrigação de fazer e restituição de bem, sob o nº 051.2009.1.007124-6.
  20. 5ª Vara Cível da Comarca da Justiça do Estado do Pará em Santarém. Ações de Interdito Proibitório, sob os números 051.2009.1.007477-9 e 051.2009.1.007643-6.
  21. 4ª Vara Penal da Comarca da Justiça do Estado do Pará em Santarém. Ação Penal nº 051.2010.2.000500-0.
  22. Justiça Federal em Santarém. Ação Ordinária de Anulação de processo administrativo de Demarcação de Terras Indígenas nº 2091-80.2010.4.01.3902.
  23. Ministério Público Federal - Procuradoria da República no município de Santarém/PA. Procedimento Administrativo nº 1.23.002.000013/2001-06.
  24. Ministério Público Federal - Procuradoria da República no município de Santarém/PA. Procedimento Administrativo nº 1.23.002.000792/2005-65. Relatório da Viagem às Aldeias Indígenas Novo Lugar, Cachoeira do Maró e São José III, situadas no rio Maró, Gleba Nova Olinda I.
  25. Relatório "Assentamentos de Papel, Madeiras de Lei", disponível em: < [http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/report/2007/8/greenpeacebr\\_070821\\_amazonia\\_relatrela\\_assentamentos\\_incr\\_port\\_v2.pdf](http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/report/2007/8/greenpeacebr_070821_amazonia_relatrela_assentamentos_incr_port_v2.pdf)>. Acesso em 24 jan. 2013.

26. FUNAI. Portaria nº 775, de 4 de julho de 2008.
27. Relatório da Missão ao Território Indígena Maró: violações de direitos humanos aos povos da terra indígena Maró, no oeste do Estado do Pará” produzido pela Relatoria do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação em visita ao Território Indígena Maró, com a relatoria de Sérgio Sauer e Assessoria de Gladstone Leonel da Silva Júnior. Setembro de 2011. Disponível em: <[http://www.dhes-cbrasil.org.br/attachments/500\\_Relatorio%20da%20miss%C3%A3o%20-%20Mar%C3%B3%20-%202011.pdf](http://www.dhes-cbrasil.org.br/attachments/500_Relatorio%20da%20miss%C3%A3o%20-%20Mar%C3%B3%20-%202011.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2013.
28. FUNAI. Departamento de Assuntos Fundiários – Coordenação Geral de Identificação e Delimitação (GT/DAF-CGID), Instrução Executiva nº 66, de 9 de maio de 2003.
29. Ofício TDD/STM nº 15/2010, enviado pela Terra de Direitos à Comissão Nacional de Direitos Humanos da OAB e à Comissão Estadual de Direitos Humanos da OAB/PA.
30. Of. SDDH/DIDH nº 118/10, 120/10, 122/10 e 123/10 enviados pela Terra de Direitos e Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos ao Presidente do Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, ao Ouvidor do ITERPA, ao Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB/PA, ao Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos/PA.

## SEÇÃO II

### Análise de Experiências de Mediação de Conflitos Fundiários Rurais

#### 2.1 Análise de Experiência: Ouvidoria Agrária Nacional

1. Brasil. Presidência da República. Decreto nº 7.255, de 4 de Agosto de 2010.
2. Brasil. Portaria Interministerial nº 1.053, de 14 de Julho de 2006.
3. Brasil. OAN - Ouvidoria Agrária Nacional. Medidas em Execução para Combater a Violência no Campo. Material impresso. Dossiê.
4. Brasil. MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. Manual de Diretrizes Nacionais para a Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva. Material impresso. Sem data.
5. Brasil. OAN. Ata da 385ª Reunião da CNVC. Brasília. 08 de outubro de 2012.
6. Processo nº 2012.01.1.109728-2 - Tribunal de Justiça do Distrito Federal.
7. Brasil. OAN. Termo de Acordo de Cooperação Técnica nº 042/2009, celebrado junto ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ.
8. Brasil. OAN. “Programa Paz no Campo”. Material impresso. Dossiê.

## 2.2 Análise de Experiência: Assessoria Especial de Assuntos Fundiários - Paraná

1. Decreto nº 286. Diário Oficial do Paraná. Governo do Estado do Paraná. 20 de Janeiro de 2011.
2. Agência de notícias do Paraná. Governo federal indica Paraná como exemplo na solução de conflitos agrários. 10 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=69375>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

## 2.3 Análise de Experiência: Vara Agrária de Marabá - Pará

1. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Lei Complementar n. 13 de 17 de novembro de 1993.
2. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Emenda Constitucional n. 30 de 20 de abril de 2005.
3. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Resolução n. 21/2006-GP. Diário de Justiça n. 3.742 de 05 de outubro de 2006.
4. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Resolução n. 18/2005-GP. Diário de Justiça n. 3.515 de 27 de outubro de 2005.
5. Termo de Audiência. Processo 8055-48.2007.814.0028 - Fazenda Água Branca. 12.06.2013.

## 2.4 Análise de Experiência: Promotoria Agrária do Estado do Pernambuco

1. Ministério Público de Pernambuco - Procuradoria Geral de Justiça. Resolução RES-CPJ n.001/2004. 27.03.2004.
2. Ministério Público de Pernambuco/ Promotoria Agrária. Ofício n. 918/2011. 08.09.2011.
3. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Ouvidoria Agrária Nacional. Ata da 221ª Reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo. 06.07.2011.
4. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Ouvidoria Agrária Nacional. Ata da 270ª Reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo. 13.12.2011.
5. Ministério Público de Pernambuco/ Promotoria Agrária. Ofício n. 116/2010. 05.02.2010.
6. Ministério Público de Pernambuco/ Promotoria Agrária. Ata de audiência. 22.01.2007.
7. Ministério Público de Pernambuco/ Promotoria Agrária. Termo de depoimento. 30.08.2006.
8. INCRA. Ofício n. 185/2006 (remetido à Promotoria Agrária).
9. Polícia Civil de Pernambuco. Ofício n. 01475/2020 (remetido à Promotoria Agrária).
10. Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - CPRH. Ofício n. 390/2010 (remetido à Promotoria Agrária).



11. Ministério Público de Pernambuco/  
Promotoria Agrária. Processo n.  
224.2007.000227-4. Promoção  
Ministerial.
12. Ministério Público de Pernambuco/  
Promotoria Agrária. Processo n.  
222.2006.001315-8. Promoção  
Ministerial.
13. Processo n. 224.2007.000227-4.  
Ata audiência preliminar.



## BIBLIOGRAFIA

- ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. *In*: PAYNE, Leigh; ABRÃO, P.; TORELLY, M. (Orgs.). **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre, 2011, pp. 212-248.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Quilombos e as novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Terras tradicionalmente ocupadas: terras de quilombo, terras indígenas, babaçuais livres, castanhais do povo, faxinais e fundos de pasto**. 2. ed. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas, 2008.
- BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. **As etnogêneses: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político**. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 12. n. 1, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132006000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132006000100002)>. Acesso em: 24 Jan. 2013.
- BRITO, Ana Karenn da Silva. **Aspectos jurídicos dos conflitos fundiários na Gleba Nova Olinda no oeste do Pará: reflexões sobre a justiça ambiental**. Santarém, 2010. Monografia. CEULS/ULBRA.
- CANUTO, Antonio; SILVA LUZ, Cássia R.; LAZZARINI, Flávio. (Coords.). **Conflitos no campo Brasil 2012**. Comissão Pastoral da Terra. Goiânia: CPT Nacional, 2013.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. (1978) Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e Reforma Agrária no Brasil. *In*: \_\_\_\_\_. (org.). **Combatendo a desigualdade social: O MST e a Reforma Agrária no Brasil**. São Paulo: Unesp, 2010.
- FAO. **Consolidated Changes to the First Draft of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security**. Genevé, 2011. Disponível em: <[http://www.fao.org/file-admin/user\\_upload/nr/land\\_tenure/pdf/First\\_Draft\\_VG\\_with\\_changes\\_October\\_2011\\_English.pdf](http://www.fao.org/file-admin/user_upload/nr/land_tenure/pdf/First_Draft_VG_with_changes_October_2011_English.pdf)>. Acesso em: 30 Jul. 2013.
- FRIGO, Darci; PRIOSTE, Fernando; ESCRIVÃO FILHO, Antonio. **Justiça e Direitos Humanos: experiências de assessoria jurídica popular**. Curitiba: Terra de Direitos, 2010.
- GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: como la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado em Colômbia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2010.
- \_\_\_\_\_. Más allá de la jurisprudencia: El impacto de los fallos sobre derechos sociales. *In*: LANGFORD, Malcolm. **Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales: Tendencias incipientes en el derecho internacional y comparado**. Bogotá: Universidad de los Andes and Siglo del Hombre Editores, 2012.
- GEDIEL, J.; GORS DORF, L.; ESCRIVÃO FILHO, A. *et al.* **Mapa territorial, temático**

e instrumental da assessoria jurídica e advocacia popular no Brasil. Observatório da Justiça Brasileira. Belo Horizonte: FAFICH-CES/AL, 2012.

GORSDORF, Leandro Franklin. **Advocacia popular** – novos sujeitos e novos paradigmas. Cadernos RENAP, n.º 6, 2005.

HAGUETTE, Teresa. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

\_\_\_\_\_. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

MESQUITA, Benjamin. A dinâmica recente do crescimento do agronegócio na Amazônia e a disputa por territórios. *In*: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, W. (Orgs.). **Terras e territórios na Amazônia**: demandas, desafios e perspectivas. Brasília: UnB, 2011.

PIRES, Álvaro *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Trad. Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008.

PIVATO, Luciana C. F. O acampamento Elias de Meura e uma experiência de assessoria jurídica popular na defesa dos direitos humanos dos trabalhadores rurais sem terra. *In*: FRIGO, Darci; PRIOSTE, Fernando; ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio. (Orgs.). **Justiça e Direitos Humanos**: experiências de assessoria jurídica popular. Curitiba: Terra de Direitos, 2010.

QUITANS, Mariana Trotta Dallalana. **Poder Judiciário e conflitos de terra**: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. Rio de Janeiro, 2011. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

SÁ E SILVA, Fábio. 'É possível, mas agora não': a democratização da justiça no cotidiano dos advogados populares. *In*: SÁ E SILVA, Fábio; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. **Estado, Instituições e Democracia**: Democracia. Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia. Livro 9, Volume 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010. Disponível em: <[http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/docs\\_2011/Livro\\_estadoinstituicoes\\_vol2.pdf](http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/docs_2011/Livro_estadoinstituicoes_vol2.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2012.

SANTANA, Raimundo Rodrigues. **Justiça Ambiental na Amazônia**: análise de casos emblemáticos. Curitiba: Juruá, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências**. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 63, p. 237-280, out. 2002.

\_\_\_\_\_. **Sociologia jurídica crítica**: para um nuevo sentido común em el derecho. Madrid/Bogotá: Trotta/Ilsa, 2009.

\_\_\_\_\_. **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. CARLET, Flávia. **The Landless Rural Workers' Movement and its Legal and Political Strategies for Gaining Access to Law and Justice in Brazil**. Preliminary Draft, Prepared for World Justice Forum. Vienna, 2008. 41p. Disponível em: <[http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043058\\_large.pdf](http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043058_large.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2011.

SAUER, Sérgio. **Violação dos direitos humanos na Amazônia**: conflito e violência na fronteira paraense. Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2005.

\_\_\_\_\_. **Terra e modernidade:** a reinvenção do campo brasileiro. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

\_\_\_\_\_. (Org.); ALMEIDA, Alfredo W. (Org.). **Terras e territórios na Amazônia:** demandas, desafios e perspectivas. Brasília: UnB, 2011.

\_\_\_\_\_. **Processos recentes de criminalização dos movimentos sociais populares.** Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2008/10/Processos-recentes-de-criminaliza%C3%A7%C3%A3o-dos-movimentos-sociais-populares.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

SILVA FILHO, J. C. Moreira. Memória e reconciliação nacional: o impasse da anistia na inacabada transição democrática brasileira. *In:* PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. (Org.). **A anistia na era da responsabilização:** o Brasil em perspectiva internacional e comparada. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre, 2011, pp. 278-306.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **O direito achado na rua.** Brasília: UnB, 1987.

\_\_\_\_\_. Movimentos Sociais - Emergência de Novos Sujeitos: O Sujeito Coletivo de Direito. *In:* SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim. (Org.). **Sociologia e direito.** 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

\_\_\_\_\_. Por uma concepção alargada de Acesso à Justiça. *In:* **Revista Jurídica da Presidência da República**, Brasília, v. 10, n. 90, ed. especial, p. 01-14, abr./mai. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_90/Artigos/PDF/JoseGeraldo\\_Rev90.PDF](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/JoseGeraldo_Rev90.PDF)>.

\_\_\_\_\_ *et al.* **Observar a justiça:** pressupostos para a criação de um observatório da justiça brasileira. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ministério da Justiça, PNUD, 2009. Série Pensando o Direito, v. 15. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={F0582475-0F39-435F-9FC4-CAFA601E211B}&ServiceInstUID={0831095E-D6E4-49AB-B405-C0708AAE5DB1}>>>. Acesso em: 18 jan. 2012.

STROZAKE, Juvelino José. (Org.). **A questão agrária e a justiça.** São Paulo: RT, 2000.

TELLES MELO, João Alfredo. (Org.). **Reforma agrária quando?** CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil. Brasília: Senado Federal, 2006.

TRECANNI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo:** caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: Secretaria Executiva de Justiça/Programa Raízes, 2006. Processo n. 224.2007.000227-4. Ata audiência preliminar.

# ANEXO

## Roteiro de Entrevista

### Análise de Experiências Público-Institucionais de Mediação de Conflitos Fundiários Rurais

#### Bloco A

#### Sobre a Estrutura e Atribuições para a Mediação de Conflitos Fundiários Rurais

1. Quem provoca/acessa a ação do órgão? Age de ofício?
2. Quais situações (em que é provocado a agir)? Que tipo de conflito?
3. Trabalha com a mediação de conflitos de qual natureza? Agrário? Tradicionais? Há diferença na atuação conforme a variação da natureza do conflito?
4. Quais os instrumentos normativos utilizados na mediação? (previsões legais reclamados para atuar? CPC, CCB?)
5. Qual o desenho institucional do órgão? O órgão tem algum profissional especializado ou câmara técnica para tratar do conflito?
6. Quais os instrumentos institucionais que utiliza na mediação? Quais as finalidades buscadas através deles? Dê exemplos.
7. Quais os órgãos geralmente chamados à mediação? Quais costumam comparecer? Qual é a análise sobre a participação?

#### Bloco B

### Sobre a Cultura Institucional de Mediação de Conflitos Fundiários Rurais

8. Qual a percepção sobre os conflitos fundiários rurais?
9. Qual a avaliação sobre as capacidades institucionais de solução dos conflitos dos órgãos públicos geralmente envolvidos ou responsáveis pela mediação/solução de conflitos fundiários rurais?
10. Quais os procedimentos que julga adequados para a mediação de conflitos fundiários?
11. Qual o desenho institucional que avalia ser o mais adequado e eficaz para a mediação e solução dos conflitos fundiários rurais e tradicionais? O desenho se encaixa em uma instituição, ou no modelo do diálogo entre diferentes instituições públicas?
12. Qual o desenho normativo que avalia ser o mais adequado e eficaz para a mediação e solução dos conflitos fundiários rurais e tradicionais?
13. Qual a opinião sobre a possibilidade ou necessidade de criação de uma política unificada de mediação e solução de conflitos fundiários no âmbito das instituições do poder executivo e do sistema de justiça e segurança pública? Qual seria o desenho dessa política e as funções que desempenhariam cada órgão ou instituição?