

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO AGRÁRIO

ADRIANO HENRIQUE DE OLIVEIRA AFONSO

**A CONFLITUOSIDADE NO CAMPO E AS ALTERNATIVAS DE ACESSO A
JUSTIÇA NOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA**

GOIÂNIA

2016

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Nome completo do autor: Adriano Henrique de Oliveira Afonso

Título do trabalho: A CONFLITUOSIDADE NO CAMPO E AS ALTERNATIVAS DE ACESSO A JUSTIÇA NOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

Adriano Henrique O. Afonso
Assinatura do (a) autor (a)

Data: 01 / 09 / 2016

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO AGRÁRIO

ADRIANO HENRIQUE DE OLIVEIRA AFONSO

**A CONFLITUOSIDADE NO CAMPO E AS ALTERNATIVAS DE ACESSO A
JUSTIÇA NOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Agrário, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, como requisito à obtenção do título de Mestre, sob a orientação do Prof. Dra. Bartira Macedo de Miranda Santos.

Goiânia

2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Oliveira Afonso, Adriano Henrique de
A CONFLITUOSIDADE NO CAMPO E AS ALTERNATIVAS DE
ACESSO A JUSTIÇA NOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA
AGRÁRIA [manuscrito] / Adriano Henrique de Oliveira Afonso. - 2016.
c, 100 f.

Orientador: Profa. Dra. Bartira Miranda Macedo Santos .
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito
Agrário, Goiânia, 2016.
Bibliografia.

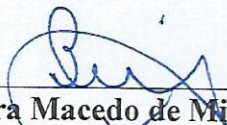
1. Reforma Agrária. 2. Conflito. 3. Alternativas. 4. Acesso à justiça.
I. Miranda Macedo Santos , Bartira , orient. II. Título.

CDU 349.42

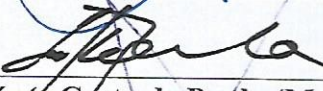


ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTITULADA “A CONFLITUOSIDADE NO CAMPO E AS ALTERNATIVAS DE ACESSO A JUSTIÇA NOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA” APRESENTADA E DEFENDIDA PELO(A) CANDIDATO(A) ADRIANO HENRIQUE DE OLIVEIRA AFONSO.

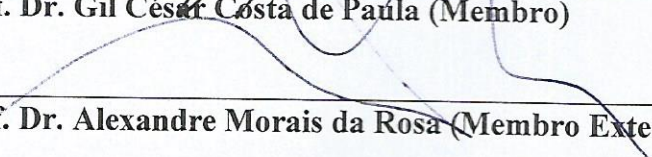
1 Aos doze dias do mês de agosto do ano de dois mil e dezesseis, às 15:00 hs, na Sala de Defesa do
2 Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade Direito da Universidade Federal
3 de Goiás, realizou-se a Sessão de Julgamento da Dissertação de Mestrado intitulada “A
4 **CONFLITUOSIDADE NO CAMPO E AS ALTERNATIVAS DE ACESSO A JUSTIÇA**
5 **NOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA**”, apresentada e defendida pelo(a)
6 candidato(a) **ADRIANO HENRIQUE DE OLIVEIRA AFONSO**. A Banca Examinadora ficou
7 assim composta: Prof. Dr. Bartira Macedo de Miranda Santos, orientador e Presidente da Banca,
8 Prof. Dr. Gil César Costa de Paula, membro interno e Prof. Dr. Alexandre Morais da Rosa,
9 membro externo. Após a abertura dos trabalhos, o Senhor Presidente agradeceu a presença de
10 todos, apresentou a Banca Examinadora e também o(a) aluno(a). Em seguida, foi dada a palavra
11 ao(a) candidato(a), pelo prazo máximo de 20 (vinte) minutos, para fazer exposição sobre o seu
12 trabalho. Após a exposição, foi dada a palavra a Prof. Dr. Alexandre Morais da Rosa, para fazer
13 suas arguições que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo regulamentar. Em seguida, foi
14 dada a palavra ao Prof. Dr. Gil César Costa de Paula, para fazer suas arguições, que foram
15 respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo regulamentar. Logo após, o Senhor Presidente da Banca
16 Examinadora teceu alguns comentários sobre o trabalho e informou aos presentes que a Banca
17 deixaria o recinto por alguns minutos, a fim de colher as notas de cada examinador. A Banca
18 retornou ao recinto e mandou convidar a todos para a proclamação dos resultados, sendo
19 considerado(a) aprovado, e o(a) candidato(a) declarado(a) Mestre em **DIREITO**
20 **AGRÁRIO, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO AGRÁRIO**. Nada mais tendo a
21 declarar eu, Marcelo Cursino Suares, lavrei a presente ata, que depois de lida e achada conforme,
22 segue assinada pelos membros da Banca Examinadora



Prof. Dr. Bartira Macedo de Miranda Santos (Presidente)



Prof. Dr. Gil César Costa de Paula (Membro)



Prof. Dr. Alexandre Morais da Rosa (Membro Externo)

Goiânia, 12 de agosto de 2016

RESUMO

Esta dissertação almeja analisar a conflituosidade nos assentamentos de reforma agrária em território pátrio e demonstrar a viabilidade de formas alternativas de acesso à justiça, delimitando medidas sociais e jurídicas para esse desiderato. Em nosso país, a reforma agrária é essencialmente uma questão pendente de solução definitiva, adiada por séculos, conduzida, nas últimas décadas, com enfoque mais social, mas ainda deficitária em sua execução. Em que pese ter seu estopim pela pressão dos movimentos sociais, o programa de reforma agrária nacional é conduzido pelo poder público, em um contexto essencialmente carregado de tensão e violência, no qual o Estado brasileiro, alicerçado sob o molde capitalista, objetivando atender os interesses dos poderes constituídos e das oligarquias agrárias, mostra-se incapaz de responder aos conflitos agrários sob o enfoque da justiça social. Nesse sentido, em um primeiro momento, traçamos o histórico da formação agrária brasileira, da evolução legislativa e a situação do contexto atual. Na sequência, analisa-se a conflituosidade no campo e a violência dela decorrente, tanto real como simbólica, bem como a incapacidade do sistema penal e carcerário brasileiro de responder à ocorrência do delito no campo. Finalmente, será analisada como tem se materializado a atuação – ou a omissão – do poder público no campo para viabilizar o acesso à justiça aos assentados, analisando o papel das principais instituições estatais envolvidas e as alternativas mais eficazes para implementar soluções alternativas para redução dos conflitos agrários.

Palavras-chaves: Reforma Agrária. Conflito. Alternativas. Acesso à Justiça.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the conflictual in agrarian reform settlements on home territory and demonstrate the viability of alternative forms of access to justice , delimiting social and legal measures to this desideratum. In our country the agrarian reform is essentially an outstanding issue of final settlement, delayed for centuries, conducted in the last decades with more social approach, but still deficient in its implementation. Despite having your trigger the pressure of social movements, the national agrarian reform program is conducted by the Government, in a context essentially charged of tension and violence, in which the Brazilian government, based in the capitalist mold, aiming to serve the interests the established powers and the agrarian oligarchies is shown unable to respond to agrarian conflicts with a focus on social justice. In this sense, at first, we trace the history of the Brazilian agrarian training, legislative developments and situation in the current context. In sequence, will be analyzed the conflictual field and violence resulting therefrom, both real and symbolic and the inability of the criminal justice system and Brazilian prison responding to the occurrence of the offense on the field. Finally, it will be analyzed as has materialized the action - or inaction - of the public authorities in the field, to facilitate access to justice to the settlers peasants, analyzing the role of the main state institutions involved and the most effective alternatives to implement alternatives solutions to reduction of agrarian conflicts.

Keywords: Land Reform. Conflict. Alternatives. Access to justice.

*Dedico este trabalho a minha amada esposa,
Cynthia, e aos meus filhos, Henrique e Laura, pela
compreensão de cada dia e por darem sentido e luz
a toda esta jornada.*

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço a Deus. Agradeço, com todo meu carinho, a meus pais, José Afonso e Glaucione, que tanto me incentivaram e apoiaram, não apenas neste Mestrado, mas desde minha tenra idade, ensinando-me o valor dos estudos e da dedicação constante, com um amor incondicional. Ao meu irmão Bruno, pelo apoio fraterno e pela disposição irrestrita, meu esteio para toda a vida. Obrigado, minha família, por tudo que até hoje me proporcionaram, amo vocês.

À minha orientadora, Bartira Macedo de Miranda Santos, que me aceitou nesta jornada como seu orientando, confiando em minha disposição e capacidade. O resultado deste trabalho somente se concretizou pela contribuição de seus subsídios teóricos e pelas palavras de incentivo nas horas mais difíceis.

Aos meus professores e colegas do mestrado, pelos ensinamentos e debates que permitiram o engrandecimento diário do conhecimento.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1 A BUSCA PELA TERRA E A FORMAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS RURAIS DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL.....	10
1.1 O homem e a terra: uma relação de conflito	10
1.2 A exploração da terra no sistema capitalista	13
1.3 Breve histórico da formação agrária brasileira	15
1.3.1 O contexto nacional	15
1.3.2 Um olhar específico: história agrária em Goiás	22
1.4 A reforma agrária e a busca pela justiça social no campo brasileiro	28
2 CONFLITUOSIDADE NO CAMPO	35
2.1 Diferenciando as origens e espécies de conflitos agrários	35
2.2 A violência nos assentamentos rurais de reforma agrária	37
2.3 Criminologia, política criminal e o Estado punitivo	43
2.4 Prisão: a resposta penal conveniente	46
3 O PODER PÚBLICO NO CAMPO E AS ALTERNATIVAS DE ACESSO À JUSTIÇA NOS ASSENTAMOS DE REFORMA AGRÁRIA..	53
3.1 A reforma agrária como política de Estado	53
3.2 O poder público no âmbito rural e o acesso à justiça	56
3.2.1 O Executivo	59
3.2.2 O Legislativo	65
3.2.3 O Judiciário	67
3.2.4 O Ministério Público	72
3.2.5 A Defensoria Pública	75
3.3 A justiça restaurativa.....	79
3.4 A mediação como forma alternativa de acesso à Justiça no campo.....	82
CONCLUSÃO	87
REFERÊNCIAS	89

INTRODUÇÃO

A análise da conflituosidade nos assentamentos de reforma agrária passa por compreender a relação – comumente problemática – entre o Estado, o homem e a terra. O surgimento e a expansão do capitalismo, especialmente após o fim do século XVIII, agravaram a litigiosidade no campo, pois o foco das principais pelepas passou a ser a busca pela propriedade privada e o lucro individual. O quadro que se construiu, especialmente nos últimos dois séculos, demonstra a concentração excessiva de terras entre privilegiados e uma grande massa de trabalhadores rurais sem terra.

O desenrolar dessa problemática atinge hodiernamente sua saturação, tendo em vista que a violência em torno da propriedade e do uso da terra sai da esfera dos interesses privados e passa a exigir intervenções cada vez mais incisivas do Estado. No Brasil, a atuação do poder público nessa seara se dá pela execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, que oficializa, por intermédio do Incra, as ocupações de terras produtivas pelos movimentos sociais, chancelando-as como assentamentos rurais. Nada obstante, diante desse mesmo Estado, alicerçado sob o molde capitalista, não se pode esperar que os poderes instituídos serão capazes de responder aos conflitos agrários pelo prisma da justiça social e do respeito ao meio ambiente.

Nesse contexto, a presente dissertação tem como problema de investigação a análise das alternativas de acesso à justiça na solução da conflituosidade nos assentamentos de reforma agrária. Logo, indispensável será entender o contexto político e social da reforma agrária, bem como pensar formas de acesso a Justiça para administração destes conflitos.

O ponto central aqui, que nos leva ao problema jurídico a ser enfrentado, é estarmos diante de uma relação concebida genuinamente por uma política de Estado, ou seja, aquela que se estabelece entre o poder público e os ocupantes, assentados e/ou beneficiários dos diferentes projetos de reforma agrária. Diferentemente do que ocorre, por exemplo, quando o Governo apenas ocasionalmente estimula a organização ou a produção de outros grupos de pequenos agricultores – como por intermédio de programas de crédito facilitado –, os projetos de assentamento para reforma agrária representam criações institucionais do próprio Estado, sendo ele política, econômica e juridicamente responsável por sua viabilização e manutenção (art. 184, CF/88 e Lei nº 8.629/1993).

Logo, anseia-se do Estado a coerência em suas ações e a manutenção da confiança legítima perante os administrados, nesse caso os assentados, que depositam suas expectativas sociais, enquanto cidadãos, nas ações do Executivo (Incra). O Estado, assim, deve manifestar

sua presença junto à vida dos assentados das mais variadas formas. Ao decidir tomar para si determinada área até então particular, para destiná-la à reforma agrária, o Estado deveria assumir a responsabilidade de viabilizá-la, e não apenas de fazer uma redistribuição geográfica de terras.

Dessa maneira, a questão passa, ainda, por entender o descrédito do homem do campo no poder público, bem como no acesso à justiça quando do surgimento de uma lide. Tal angústia se incrementa no âmbito dos assentamentos rurais de reforma agrária, exatamente porque os órgãos responsáveis pelo Programa Nacional de Reforma Agrária muitas vezes abandonam os assentamentos à própria sorte, deixando de fomentar o seu desenvolvimento e de prestar a devida assistência aos assentados, contribuindo para o surgimento e a intensificação de conflitos e violência.

Nesse passo, a presente dissertação objetiva demonstrar que as lacunas deixadas pelo poder público no campo são decisivas para o aumento do conflito e da criminalidade no âmbito dos assentamentos rurais de reforma agrária, que culminam na busca dos envolvidos por mecanismos alternativos de resolução de conflitos, que não sejam pela provocação da Polícia e do Judiciário. Logo, invoca-se a atuação supletiva da sociedade civil, ou mesmo de outros órgãos públicos, como a Defensoria Pública, para inovar nas soluções públicas e privadas, de modo a suprir a ausência dos entes públicos inicialmente responsáveis pela resolução dos conflitos agrários.

A fim de delimitar o contexto da ocupação da terra para fins de reforma agrária serão utilizadas as preciosas lições de Carlos Frederico Marés¹ e José de Souza Martins² acerca da essência da relação do homem com e no campo, além de dados e análises comportamentais relativos aos assentamentos rurais de reforma agrária descritos na pesquisa de Franciele Silva Cardoso.³ Com o apoio nas lições de Alessandro Baratta⁴ será possível delimitar o quadro de fracasso do enfrentamento da violência pelo sistema de persecução penal e uso excessivo do cárcere na sociedade ocidental contemporânea, especialmente no Brasil. No que tange às

¹ MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

² MARTINS, José de Souza. *Fronteiras: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Pioneira, 1997.

³ CARDOSO, Franciele Silva. *A luta e a lida: estudo do controle social do MST nos acampamentos e assentamentos de reforma agrária*. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2012.

⁴ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do Direito Penal: introdução à Sociologia do Direito Penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan/Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

formas alternativas de acesso à justiça serão referenciais Mauro Cappelletti⁵ e Ana Rosenblatt.⁶

No que se refere ao método utilizado na pesquisa, pautou-se no hipotético-dedutivo, no qual as investigações realizadas durante o seu desenvolvimento serviram para, a título de comprovação de hipótese, verificar que os mecanismos de ação da sociedade civil e de outros órgãos públicos, como a Defensoria Pública, por intermédio de instrumentos como a mediação e a conciliação, podem contribuir para a prevenção e a composição dos conflitos agrários nos assentamentos rurais de reforma agrária.

O presente trabalho é estruturado em três capítulos, sendo o primeiro destinado a analisar a relação essencial do homem com a terra, de modo a compreender como o sistema capitalista alterou a essência do uso da terra pelo homem e pela coletividade. Nesse sentido, a busca pela reforma agrária surge, em nossa sociedade, como mecanismo de busca pela justiça social no campo. De modo mais específico, em relação ao objeto do estudo, será realizada a análise da evolução da luta pela propriedade da terra e sua atual configuração.

No segundo capítulo serão analisadas a conflituosidade no campo e a violência dela decorrente, tanto real como simbólica, bem como a incapacidade do sistema penal e carcerário brasileiro de responder à ocorrência do delito no campo. Isto porque processo punitivo pátrio atual em total dissonância com os ditames da dignidade da pessoa humana, a ser trabalhada sob ótica da criminologia crítica.

Finalmente, o capítulo terceiro busca compreender a – ineficiente – atuação estatal no campo e as alternativas para se assegurar um adequado acesso a Justiça nos assentamentos de reforma agrária. Logo, buscar-se-á refletir acerca dos reais papéis das instituições de Estado – especialmente Polícia, Judiciário, Ministério Público, Defensoria e Incra – no cumprimento desse desiderato, ademais de apontar quais as estratégias mais eficazes para implementar a mediação e demais soluções alternativas de acesso à Justiça, aos conflitos agrários.

⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

⁶ ROSENBLATT, Ana et al. *Curso de mediação para Defensoria Pública*. 1. ed. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília/FUB, 2014.

1 A BUSCA PELA TERRA E A FORMAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS RURAIS DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

1.1 O homem e a terra: uma relação de conflito

A compreensão acerca do objeto do presente estudo passa, necessariamente, por analisar a relação entre o homem e o campo, especialmente após o advento e a consolidação do capitalismo. A realidade da concentração de terras rurais nas mãos de uma minoria, especialmente na realidade brasileira, é inquestionavelmente o impulso central da luta dos trabalhadores rurais alijados da terra pela redistribuição e pela reforma agrária.

A terra, concebida como o solo onde animais e plantas se situam, obviamente existe antes das primeiras tentativas de se conceituar o que hoje entendemos como propriedade. Assim, Carlos Frederico Marés afirma com clareza que a “ A ideia de apropriação individual, exclusiva e absoluta, de uma gleba de terra não é universal, nem histórica, nem geograficamente. Ao contrário é uma construção humana localizada e recente”.⁷

A terra assume relevância além da noção de propriedade pois é o local onde o homem se estabelece e passa a se reconhecer enquanto indivíduo e ser social. Desde as sociedades mais primitivas, homens e mulheres tinham na terra uma referência de habitação e sustento, mas, com o surgimento das técnicas de uso e exploração do solo, o homem se estabelece na terra e passa a fixar raízes cada vez mais profundas, criando uma identidade mais robusta com o ambiente em que se situa. É um fenômeno positivo sob o prisma da evolução social e da melhoria em sua qualidade de vida. Em contrapartida, representa o início do sentimento de posse individual ou grupal sobre aquele território.

Assim, a agricultura e a pecuária intensiva tornavam a terra o espaço privado de um indivíduo, de sua família ou de um grupo determinado de pessoas, e paulatinamente passava a servir como fonte de produtos para comercialização, não apenas de sustento. Tomando o exemplo brasileiro, o homem do campo, aquele que objetiva tirar da terra o seu sustento, vai dando lugar ao produtor rural, pequeno ou grande, mas com o claro objetivo de produzir para auferir renda e lucro.

O homem, sentindo-se senhor exclusivo e individual da terra e de seus frutos, passa a subjugar animais e plantas, e, em seguida, a comportar-se de modo supremo em relação a

⁷ MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 17.

outros homens que eventualmente dependam daquela terra sobre a qual se assenhorou. É a transição da terra para dentro do conceito de propriedade absoluta.⁸

Foi justamente com o surgimento e a expansão do capitalismo (no final do século XVIII, na Europa) que o conceito de terra, enquanto espaço de vida e sustento do homem, foi transformando-se gradativa e prioritariamente em objeto de propriedade privada, tanto com a finalidade de exploração egoística quanto como mecanismo para mero incremento do patrimônio privado.

Sendo o homem naturalmente dependente da terra para situar-se e reconhecer-se, os espaços do solo, desde os tempos mais remotos, forma objeto de disputa e conflitos. Nesse quadro, configura-se como um marco a inserção do ser humano em um sistema de produção que o leva à busca da apropriação individualista do solo sob o título de propriedade.

Evidentemente, a conflituosidade que envolve a ocupação da terra pelo homem sob a ótica individualista de propriedade não é um fenômeno constatável em momento histórico bem definido, visto que cada sociedade vivenciou, ou ainda vivencia, esse processo de determinada maneira. A título ilustrativo, na Europa ocidental, o fenômeno dos cercamentos, na Inglaterra do século XVIII, foi um dos propulsores para a mudança de um sistema feudal de produção para o modo capitalista.⁹ Embora no feudalismo já se contemplasse a propriedade privada, senhor e servo ainda guardavam entre si relações sociais complexas em relação a terra, como subserviência e paternalismo, mas em uma simbiose em que um não existia sem o outro.

No Brasil, de outra banda, a análise do período que antecede a efetiva dominação do modo de produção capitalista sobre a terra inseriu-se em outro contexto. Embora não tenhamos experimentado um sistema feudal como o europeu, é possível traçar um paralelo com o fenômeno das Sesmarias, nas quais havia dependência política e econômica da concessão da propriedade à vontade da Coroa Portuguesa, o que vigorou até por volta de 1850, com o advento da Lei de Terras.¹⁰

Desse período até por volta de 1930, no Brasil, predominou a figura do meeiro – indivíduo que produzia na terra de outrem, mas, na hora de receber a metade da produção, tinha descontados todos os custos operacionais. Contudo, ele ainda mantinha uma relação além da comercial com o dono da terra, pois tinha acesso comum, livre, à propriedade, fixando

⁸ MARTINS, José de Souza. *Fronteiras: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Pioneira, 1997. p. 102.

⁹ THOMPSON, E. P. Costume, lei e direito comum. In: *Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo: Companhia da Letras, 1998. p. 111.

raiz em volta da fazenda, por vezes assumindo-se como agregado do patrão, e não como funcionário. Logo, é um resquício do citado paternalismo na relação com o dono da terra, que muitas vezes até apadrinhava os filhos do meeiro, estabelecendo uma forma de criar vínculo além do labor na terra. Nos meados do século a questão passa a não ser mais de exploração, mas de expropriação – era a retirada do homem da terra por força da mecanização no campo.

Nada obstante, tem-se que a concepção individualista e absoluta do direito de propriedade sobre a terra ainda prevalece na sociedade capitalista contemporânea. Essa ideologia está na origem dos principais conflitos e litígios no campo, uma vez que perpetua a lógica capitalista da acumulação desenfreada de capital e propriedade. Há um abissal prejuízo à maioria de indivíduos que não possuem acesso a terra para produzir, ou, se o tem, estão reféns da agroindústria, concebida para limitar-lhe a liberdade de produzir e prosperar.

A despeito das drásticas mudanças econômicas e sociais experimentadas nos últimos três séculos, permanece impositiva a estrutura de concentração de terras sob o domínio das elites capitalistas nas sociedades contemporâneas, nas quais se insere perfeitamente o Brasil atual e, com destaque, o estado de Goiás, região cuja economia é historicamente impulsionada pela produção agropecuária.

Destaque-se, por oportuno, que a terra explorável economicamente é marcada por sua limitação geográfica. Logo, diferentemente dos demais objetos que podem encaixar-se no conceito de propriedade – e, portanto, serem passíveis de criação, destruição e reinvenção –, o espaço do solo é o mesmo há vários milênios, e assim continuará. Nesse contexto, não sendo viável seu aumento, a terra explorável apresenta-se cada vez mais limitada e escassa para seu objetivo natural. Torna-se, assim, palco cada vez mais corriqueiro de conflitos e disputas, nos quais os detentores de maior domínio político e econômico decidirão como explorá-la, sem considerar as reais necessidades de maior parte da população que dela necessita, muito menos as preocupações relacionadas à preservação para o futuro.

O estado contemporâneo, diante desse quadro, dificilmente será capaz de responder adequadamente às demandas e aos conflitos por intermédio de seus poderes instituídos, com soluções capazes de harmonizar os interesses mais fundamentais do homem em relação a terra. Não por outra razão, analisaremos, ao longo deste estudo, as alternativas de ações ao papel atual do Poder Público nesta temática.

¹⁰ SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio* – efeitos da Lei de 1850. 2. ed. Campinas: Editora

1.2 A exploração da terra no sistema capitalista

Conforme visto anteriormente, a mudança do conceito de uso da terra para extração comum do sustento humano para a ideia de direito de propriedade exclusiva sobre o solo a partir da consolidação do capitalismo trouxe uma alteração de paradigma no campo, qual seja, a terra deixa de ser simplesmente fonte de bens de consumo para quem mora e trabalha e torna-se objeto de acumulação, com a conseqüente concentração de renda de quem detém a propriedade.

Assim, a terra passa a ser elemento fundamental da indústria capitalista. De acordo com Karl Polanyi, em *A grande transformação*, com o auxílio do conceito de mercadoria, o mecanismo de produção capitalista insere artificialmente trabalho, terra e dinheiro como elementos essenciais da indústria. No entanto, o próprio autor adverte:

Todavia, o trabalho, a terra e o dinheiro obviamente *não* são mercadorias. O postulado de que tudo o que é comprado e vendido tem que ser produzido para a venda é enfaticamente irreal no que diz respeito a eles. [...] Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. [...] Permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do ambiente natural, e até mesmo o arbítrio da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade. [...] A natureza seria reduzida a seus elementos mínimos, conspurcadas as paisagens e arredores, poluídos os rios, a segurança militar ameaçada e destruído o poder de produzir alimentos e matérias-primas.¹¹

Aqui, cumpre aproveitar-se dos ensinamentos de Samir Amin, em sua obra *A questão agrária e o capitalismo*. A princípio, a terra pode gerar: a) renda absoluta, que é a capacidade de produzir o que se quer, de controlar o que e como se produz (praticamente incompatível com a indústria capitalista contemporânea); b) renda de monopólio, mais rara, relacionada à capacidade de produzir um produto específico, e, assim, controlar a produção (também rara); c) renda diferencial 1, determinada pela diferença de qualidade e de localização das terras, de modo que quem detém terras de melhor qualidade e mais bem localizadas auferem uma renda diferencial (ao longo do processo capitalista, essa renda também deixa de ser determinante); d) renda diferencial 2, fruto de investimento maior que o normal feito pelo produtor, que poderia gerar produtividade maior e, ao final, uma renda maior.¹²

Unicamp, 2008. p. 42.

¹¹ POLANYI, Karl. *A grande transformação*: as origens de nossa época. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980. p. 84-85.

¹² AMIN, Samir. O capitalismo e a renda fundiária: a dominação do capitalismo sobre a agricultura. In . AMIN, Samir; VERGOPOULOS, Kostas. *A questão agrária e o capitalismo*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 19).

Nessa perspectiva, como fica o homem do campo não proprietário de terra? Ora, quando ainda consegue permanecer na terra, resta evidente que, na condição de explorado, só é formalmente livre, pois a remuneração que recebe: 1) não é contrapartida por uma propriedade da terra (renda fundiária); 2) não configura efetiva remuneração por seu “capital” (valor real); 3) é somente remuneração pela força de trabalho, sob a dominação do capital. O trabalhador no campo é, pois, um “semiproletário”.

Não bastasse isso, ao proprietário de terras ainda há a alternativa de omitir-se no uso da terra, pois o direito de propriedade individual e absoluto que se consolidou historicamente autoriza o dono de terras a ignorar sua capacidade produtiva e deixar sua propriedade ociosa. O indivíduo que detém a terra na condição de proprietário passa a ter, nesses moldes, a convicção de possuir direito tão pleno sobre a terra que o autoriza, inclusive, a não usá-la ou, até, a destruí-la. Em última análise, tal fato configuraria um atraso na continuidade das relações capitalistas. Contudo, como bem explanou David Harvey, o sistema sempre encontra soluções internas para eventuais impasses em seu funcionamento e teorias justificativas foram sendo construídas nessa seara.¹³

Hodiernamente, é fácil constatar que as sociedades capitalistas modernas são favoráveis à ideia de que a propriedade deve cumprir sua função social, primordialmente a produtiva. Desse modo, é ilusão acreditar que o sistema capitalista seja contrário, por exemplo, à reforma agrária. Ao invés disso, é interessante que o campo produza bastante, subsidie a indústria, e, se for necessário, que o Estado intervenha, desapropriando terras improdutivas para garantir a continuidade da cadeia produtiva.

1.3 Breve histórico da formação agrária brasileira

1.3.1 O contexto nacional

O desejo humano de ocupar as terras vazias ou ociosas, a fim de estabelecer residência e nelas produzir, manifesta-se desde os primórdios, tendo registros já no Direito Romano. Com base nos institutos do Direito Romano (*Jus Civile*), é possível extrair o princípio do

¹³ HARVEY, David. La teoría de la renta. In: _____. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. p. 333.

omne agro deserto, que vigia à época, pelo qual se podia considerar a terra deserta como de todos, cabendo o direito de explorá-la a quem a ocupar e cultivar.¹⁴

A posse, portanto, apresenta-se como ato de ocupação, com o fito de atender às necessidades humanas, ao mesmo tempo em que confere sentido de existência à terra. No entanto, a realidade da estrutura de distribuição de terras nas sociedades contemporâneas, destacadamente no Brasil, termina por privilegiar a propriedade com respectivo título em detrimento da posse.

Nessa esteira, é natural que os indivíduos que estão alijados do acesso à terra tendam a se associar, a fim de refletir e agir para alterar esse contexto. É o berço ideológico dos movimentos de luta pela reforma agrária. Obviamente que os objetivos daqueles que lutam por essa reforma variam com o tempo e o espaço, de modo a desempenharem ora um viés desenvolvimentista, ora um socialista.¹⁵

No Brasil, os doutrinadores e pesquisadores costumam associar o problema (ou a questão) da terra a uma herança colonial. A apropriação do território brasileiro pelos portugueses ocorreu como consequência da política de colonização dos países da Europa Ocidental Mediterrânea no século XVI, o que determinou, inicialmente, que o Brasil ficasse à disposição da Coroa Portuguesa como fonte de madeira e pedras preciosas. Passadas as primeiras décadas nesse regime, após 1530, Portugal, por necessidades econômicas, começa a buscar outras fontes de recursos na colônia brasileira, o que culmina na divisão do território em capitânicas hereditárias. A referência inicial desse processo é a vinda de Martin Afonso de Sousa, por volta de 1531, com a generosa doação de cem léguas de sesmarias. Isso, nos dizeres de Benedito Ferreira Marques, “talvez explique, em parte, o processo latifundizante que se operou em nosso País, a partir de sua colonização”.¹⁶

Os donatários das Capitânicas tinham autorização para distribuir as terras sob sua gestão, a fim de ocupá-las e explorá-las, o que ocorreu por intermédio das Sesmarias. A concessão dependia da chancela da Coroa portuguesa, circunstância que dava origem às primeiras negociações com as elites agrárias locais que começavam a se formar. Embora não se possa afirmar que a Coroa tenha incentivado ou criado o latifúndio a partir das Sesmarias, houve condições da realidade brasileira que culminaram na formação dos primeiros

¹⁴ CARDOSO, Franciele Silva *A luta e a lida: estudo do controle social do MST nos acampamentos e assentamentos de reforma agrária*. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2012. p. 60.

¹⁵ COSTA, Caetano De'Carli Viana. *Sonhos de abril. A luta pela terra e a reforma agrária no Brasil e em Portugal os casos de Eldorado dos Carajás e Baleizão*. Tese (Doutorado) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014.

¹⁶ MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário brasileiro*. 4. ed. Goiânia: AB, 2001. p. 29.

latifúndios, especialmente pelo cultivo de monoculturas em grandes propriedades e pela seleção tendenciosa dos beneficiários (brancos, puros de sangue e católicos).¹⁷

Não se olvide, contudo, que as Sesmarias conviveram, inclusive, com a figura da posse irregular, uma vez que até mesmo para requerer uma Sesmaria era preciso, primeiro, ocupá-la apenas de fato. Aquelas que caíam em comisso podiam ser regularizadas mediante requerimento à Coroa.¹⁸ Logo, em verdade, pode-se afirmar que havia abundância de terras ociosas, não podendo se falar, ainda, na chamada “questão agrária”. Evidente que a posse de grandes extensões de terra era uma realidade que já se consolidava, mormente quando da Resolução de 17 de julho de 1822 da Coroa, que determinou a suspensão das concessões de todas as sesmarias futuras, situação que, em última análise, culminou na extinção do sistema sesmarial. Nenhuma outra regulação surgiu até a aprovação da Lei de Terras, em 1850.

Assim, acompanhando o declínio do escravismo formal, é promulgada a Lei nº 601, de 1850, a Lei de Terras, com o objetivo de regulamentar a situação agrária nacional, pela qual se tenta, “pela primeira vez, implantar no Brasil a propriedade privada de terras”.¹⁹ Essa lei já nasceu em bases latifundiárias e excluindo o pequeno produtor do efetivo acesso à terra. Regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1854, a lei procurava controlar as terras devolutas, outorgar títulos de domínio a portadores de sesmarias e assegurar a aquisição de domínio pela legitimação de posse mansa e pacífica.²⁰

Nesse período, já se encontravam consolidadas as monoculturas do açúcar (mais antiga e preponderantemente no litoral) e do café (que aos poucos ia impulsionando o processo de interiorização do país), ambas com crescente foco na exportação. A consolidação da lavoura de café, notadamente no oeste paulista, aliada ao fim do regime de escravidão, trouxe alteração significativa na circulação de bens e riquezas no campo. O valor imobilizado, chamado de renda capitalizada, agora se transferia do escravo para a terra em si. Isso porque essa renda territorial, além de não ter mais enfoque no quantitativo de cativos, também não mais se consubstanciava pelo simples controle da terra, e sim por sua destinação econômica.²¹

¹⁷ MORISSAWA, Mitsue. *A história da luta pela terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2001. p. 58.

¹⁸ ANDRADE, Erica Leticia de. Regularização fundiária das terras devolutas do estado de Goiás. In: PAULA, Gil Cesar Costa de (Org.). *Estado, cidadania e políticas públicas no mundo atual*. Goiânia: Editora Vieira, 2011. p. 510-511.

¹⁹ STÉDILE, João Pedro (Org.) *A questão agrária no Brasil – volume 3: Programas de Reforma Agrária: 1946-2003*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

²⁰ SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio – Efeitos da Lei de 1850*. 2. ed. Campinas: Editora Unicamp, 2008. p. 154.

²¹ Caetano De’Carli Viana Costa informa que o preço das terras correspondia a valores quase insignificantes antes de 1850, comumente cerca de 10 a 20% do total do patrimônio do senhor, sendo que o patrimônio era majoritariamente advindo do valor dos escravos de sua propriedade. Vide COSTA, Caetano De’Carli Viana.

Assim, a exploração do café em regiões de expansão inicia um processo de mudança do panorama econômico-social da época, qual seja, a intensa abertura de fazendas, cada vez em regiões de fronteiras mais avançadas, cujas terras passavam a ter seu valor determinado por sua capacidade produtiva. Tratava-se de profunda alteração na configuração da relação homem-campo, tendo com maestria definido José de Souza Martins que “a fronteira é essencialmente o lugar da alteridade”.²²

Portanto, tanto no período colonial como no imperial, os principais fatores da formação da propriedade agrária no Brasil estiveram associados às formas de organizar a produção rural, inicialmente pela estrutura da concessão e exploração das sesmarias e, posteriormente, pela regulamentação trazida pela Lei de Terras. Esse contexto altera-se de modo significativo a partir de 1889, com a Proclamação da República, uma vez que, a partir de então, restou como incumbência dos Estados-Membros a regulamentação normativa agrária e a definição de como se daria a apropriação e a exploração das terras locais, nos termos do artigo 64 da Constituição Brasileira de 1891.

Interessante quadro da evolução da legislação fundiária brasileira foi elaborado por Carlos Feliciano²³, pois ainda que não contemple todas as leis que influenciaram a história agrária brasileira, como o Código Civil de 1916, mostra-se bastante elucidativo no presente momento (ver Quadro 1).

Sonhos de abril. A luta pela terra e a reforma agrária no Brasil e em Portugal os casos de Eldorado dos Carajás e Baleizão. Tese (Doutorado) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014.

²² MARTINS, José de Souza. *Fronteiras: a degradação do outro nos confins do humano.* São Paulo: Pioneira, 1997. p. 150.

²³ FELICIANO, Carlos Alberto. *Território em disputa: terras (re)tomadas no Pontal do Paranapanema (Estado, propriedade da terra e luta de classes no Pontal do Paranapanema).* Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 65.

Quadro 1 – Evolução da legislação fundiária brasileira

Período	Norma jurídica	Intervenção do Estado na propriedade privada
1º 1530 17/7/1822º	a Datas e concessões da Coroa – origem no regime de Sesmaria de Portugal (1375) Posses – reconhecimento de direitos aos posseiros de terras (Alvará de 5/10/1795 e Resolução de 14/3/1822)	Desapropriação por utilidade pública, prévio ajuste de preço (decreto de 21/5/1821 do Príncipe Regente)
2º 18/07/1822 1850	a Posse - Resolução de 17/7/1822 e vacância legal sobre novas concessões ou domínios Propriedade – competência do poder legislativo para “regular” a administração dos bens nacionais e decretar a sua “alienação” (item XV do art. 13, Constituição de 1824) Garantia absoluta do direito à propriedade (art. 179, Constituição 1824)	Desapropriação por exigência de uso e emprego da propriedade pelo bem público Indenização prévia do valor da propriedade (nº 22 do art 179, Constituição 1824) (omissão quanto à espécie de pagamento)
3º 1851 a 1891	Propriedade – aquisição por compra de terras à Coroa Legitimação de Posses e Concessões anteriormente havidas, com prazos e condições limitados (Lei nº 601/1850) Garantia absoluta do direito à propriedade (art. 179, Constituição 1824)	Idem às disposições anteriores
4º 1892 a 1930	Propriedade – aquisição sob 4 formas de titulação das terras devolutas dos Estados: compra, concessão gratuita, legitimação de posses e aforamento Garantia absoluta do direito à propriedade (art. 179, Constituição 1891)	Desapropriação por necessidade ou utilidade pública, indenização prévia (§ 17 do art. 72, Const. 1891)
5º 1930 a 1946	Propriedade – aquisição idem anterior Legitimação de posses – Novos dispositivos constitucionais – para brasileiros em área de 10 ha., ocupação por 10 anos sobre limites para venda de terra públicas em áreas superiores a 100.000 ha. (art.125 e 130, Constituição 1934 e arts. 148 e 153, Constituição 1937) Garantia absoluta do direito à propriedade (art.113, Const. 1934 e art. 122, Const. 1937) A Constituição de 1934 previa explicitamente que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo (nº 17 do art. 113)	Desapropriação por necessidade ou utilidade pública Indenização prévia e justa (§ 17 do art. 113, Const. 1934) Desapropriação por necessidade ou utilidade pública – indenização prévia (nº 14 do art. 122, Const. 1937) (omissão, em ambas as Constituições, quanto à espécie do pagamento)
6º 1946 a 1964	Propriedade – aquisição (idem forma anterior) Regularização de posses – preferência para aquisição de terras devolutas até 25 ha. (§ 1º do art.156, Const. 1946) Legitimação de posses – com área de 25 ha., ocupação por 10 anos (§ 3º art. 156 – Const. 1946); limites para venda ou concessão de terras públicas com áreas superiores a 10.000 ha. (§ 2º. Art. 156, Const. 1946). Garantia absoluta do direito à propriedade (art. 141, Const. 1946)	Desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social Indenização prévia e justa em dinheiro (§16 art. 141. Const. De 1946)
1965 a 1984	Regime militar	
7º 1985 a 1988	Propriedade – uniformização em nível de Lei Federal sobre alienação e concessão de terras para Reforma Agrária e Colonização (Emenda Constitucional nº 10/1964 e Estatuto da Terra/1964) Legitimação de Posses e preferência à aquisição: de até 100 ha. de terras públicas (art 164, Const. 1967 e art. 171, Const. 1969) Limites para alienação e concessão de terras públicas com área superior a 3.000 ha. (§ único art. 164, Const. 1967 e § único art 171, Const. 1969) Garantia absoluta do direito à propriedade, tendo como implícito o princípio de sua “função social” (art. 150 e item III do art. 157, Const. 1967 e art. 153, Const. 1969)	Desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social Indenização prévia e justa, em títulos especiais da dívida pública, com exata correção monetária (Emenda constitucional nº 10/1964 e § 1º do art 157, Const. 1967) Desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social Indenização prévia e justa, em títulos especiais da dívida pública, com exata correção monetária (A.I nº 9/1969 e art 161 da emenda constitucional nº 1969 e Const. 1969)
8º 1988 atualidade	a Propriedade - art 5 - Direito Fundamental. Insuscetíveis de desapropriação a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva (art 185) Deve cumprir a função social (art. 186)	Desapropriação por interesse social imóvel que não cumpra função social Indenização prévia e justa em títulos da dívida agrária (art 184) Benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro Rito sumário para o processo judicial de desapropriação

Fonte: MORAES, S.H.N.G. (1987)

Org. adaptação: Feliciano, C. A. (2008)

Ademais, pelas limitações locais de estrutura política e institucional, boa parte das produções normativas estaduais relacionadas às questões agrárias apenas reproduzia, no todo ou em parte, determinações já apontadas na Lei de Terras. As realidades locais costumavam exigir do ente político que concedesse algumas facilitações no reconhecimento das posses e na revalidação de sesmarias e, em algumas situações, como as de Goiás, o reconhecimento de registros de outras origens, como “o Registro das Terras Possuídas (Registro do Vigário), criado pela Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1950 (art. 10) e regulamentado pelo Decreto nº 1.318 de 30 de Janeiro de 1854, nos seus artigos 90 e seguintes”.²⁴

Em 1917, entra em vigor o Código Civil Brasileiro, que, permeado pelo caráter individualista, trouxe importantes regulamentações acerca de posse, propriedade, contratos e direitos reais correlacionados. A Constituição Federal de 1934 apresentou poucos avanços nessa seara, como a criação do usucapião *pro labore*. Foi com o advento da Constituição de 1946 que mais avanços ocorreram, pois, devido a seu caráter democrático e social, conseguiu prever a desapropriação por interesse social (art. 141, § 16) e criou o ambiente jurídico para o nascedouro do Incra, em 1954 (chamado, ainda, de Instituto Nacional de Imigração e Colonização – INC).

A estrutura da propriedade agrária no campo brasileiro começava, na era republicana, a tomar contornos mais significativos. Importante marco nesse processo, constatado a partir de meados da década de 1950, foi o avanço da produção industrial brasileira, aliado à mudança da capital para Brasília e à consequente consolidação da interiorização do desenvolvimento. O governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi marcado pela execução de ações que se caracterizavam pela apresentação de metas de crescimento econômicos e estruturais em vários setores, tentando conciliar o processo democrático e o intenso desenvolvimento de tipo capitalista.

Nesse sentido, o governo desenvolvimentista de JK buscou ampliar o mercado consumidor e superar os entraves à circulação de pessoas, bens e serviços, tanto para favorecer o desenvolvimento industrial como para dialogar com os interesses da oligarquia rural da época. A “Nova Marcha para o Oeste” permitiria não somente consolidar a vertente agroexportadora do campo, mas subsidiar a agropecuária para atender o mercado interno, já

²⁴ TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; MAIA, Cláudio Lopes; FERREIRA, Adegmar José. *Observatório da atuação do Poder Judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupações de terra por movimentos sociais nos estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011)*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás/Faculdade de Direito, 2012. p. 26.

em franca industrialização e urbanização. Para tanto, essa elite rural brasileira defendia que a “reforma agrária” seria não a divisão de terras, mas sim a “industrialização da agricultura”.²⁵

Tal postura colocava o governo Juscelino Kubitschek em oposição ao crescente movimento trabalhista/social que avançava por diversos setores do país, tais como as incipientes Ligas Camponesas, que agitavam o Nordeste, como veremos mais adiante. Ainda assim, JK evitou definir uma política agrária específica, deixando os interesses ruralistas paulatinamente se consolidarem, o que aumentou consideravelmente o grau de exclusão das populações alvo da “Nova Marcha para o Oeste”, especialmente posseiros, populações ribeirinhas e indígenas.

Nada obstante, tal contexto histórico foi severamente alterado pelo segundo momento histórico enunciado. Em 1964, o golpe militar causa uma guinada no prumo do desenvolvimento e da liberdade no meio rural. Além de reprimir e conter drasticamente o avanço das Ligas Camponesas e dos sindicatos rurais, o novo governo castrense rapidamente editou o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), diploma jurídico com o claro objetivo de aumentar a intervenção do Estado no campo e disciplinar sobre vários institutos jurídicos agrários. Paralelamente, investia na formação de uma grande produção agrícola voltada à exportação, baseada, principalmente, na soja.²⁶

Após o fim do governo Costa e Silva (1967-1969), já se consolidavam as metas estratégicas de modernização da agricultura e do abastecimento, de modo que já no governo Emilio Garrastazu Médici (1969-1974) concretizava-se o contexto do propagado “milagre brasileiro” de desenvolvimento. Portanto, a década 1970 assiste à formação do complexo agroindustrial brasileiro, no qual a produção agrícola deixava de ser um apêndice do setor secundário e passava a integrar os próprios processos de valorização do capital industrial.²⁷

Esse contexto político e econômico ainda contava com um aparato jurídico fundamental, o Estatuto da Terra, que intencionalmente conduziu a questão agrária a um problema de Estado, inclusive representando instrumento legal para a desapropriação de terras para fins duvidosos, como objetivando arrefecer tensões em áreas conflituosas.²⁸ Assim, ao

²⁵ MOREIRA Vania Maria Losada. Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). *O tempo e a organização democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 179.

²⁶ TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; MAIA, Cláudio Lopes; FERREIRA, Adegmar José. *Observatório da atuação do Poder Judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupações de terra por movimentos sociais nos estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011)*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás/Faculdade de Direito, 2012. p. 27.

²⁷ MULLER, Geraldo. *Complexo agroindustrial e modernização agrária*. São Paulo: Editora Hucitec, 1989.

²⁸ STÉDILE, João Pedro (Org.) *A questão agrária no Brasil – volume 3: Programas de Reforma Agrária: 1946-2003*. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 152.

contrário do que se poderia cogitar com o teor igualitário dos institutos previstos no Estatuto da Terra (que permitiriam conduzir ao fim do latifúndio), bem como diante da nova realidade de um campo que se mecanizava, nem de longe se observou o enfraquecimento da oligarquia rural (especialmente no centro-oeste e norte brasileiros), que trabalhava cada vez mais nos bastidores políticos para fortalecer seus interesses.

Noutro passo, ainda que sem alteração efetiva nas relações de poder postas há séculos, as mudanças econômico-desenvolvimentistas advindas da industrialização culminaram na reorganização da formação social do campo. A sociedade rural brasileira experimentou profunda mudança entre as décadas de 1970 e 1980, fenômeno conceituado por Palmeira e Leite como “modernização conservadora”, na qual

a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de auto-exploração nas propriedades menores, piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo, agravaram-se as condições ambientais.²⁹

Como bem destacam os autores, o custo social da mecanização do campo nos moldes ocorridos foi um inchaço populacional abrupto nas grandes cidades, advindo do êxodo rural, pois milhões de pessoas formaram o maior período de migração interna na história brasileira.³⁰ Tal fenômeno também despertou interesses econômicos na via reversa, especialmente a partir da década de 1990, no sentido de que “o ‘negócio da terra’ passava a interessar não apenas àqueles que originalmente já a exploravam ou detinham, mas a grupos financeiros e setores de classe média em prosperidade”. A especulação sistematizada da terra, tanto para grandes projetos agrícolas como para incremento do capital, virou realidade, definindo um mercado de terras de intenso volume e com participação e financiamento estatal frequentes.

Resta evidente, então, que a agricultura se modernizou de modo significativo e a realidade no campo no Brasil se alterou nas últimas décadas do século XX, contudo, sem incluir uma reforma agrária efetiva. O campesinato fora esquecido do processo de modernização agrícola brasileiro, de modo que a reação social seria inevitável, especialmente

²⁹ PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: COSTA, Luiz F. C.; SANTOS, Raimundo (Org.). *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 1998. p. 93.

³⁰ PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: COSTA, Luiz F. C.; SANTOS, Raimundo (Org.). *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 1998. p. 94.

após o fim da ditadura militar, culminando na formação dos mais significativos movimentos sociais de luta pela terra que o Brasil já presenciou.

1.3.2 Um olhar específico: história agrária em Goiás

O presente tópico busca contribuir para a compreensão do fenômeno em estudo, pois permite, de modo exemplificativo, um recorte regional acerca da evolução histórica agrária nacional, que facilitará a posterior análise geral dos temas a seguir. Essa escolha não se dá apenas por este trabalho ter seu embrião em pesquisas desenvolvidas no âmbito do programa de mestrado desta Universidade Federal de Goiás, mas também pelo protagonismo que esse estado-membro deteve e ainda detém no contexto nacional da agropecuária, tanto no aspecto econômico, como por ser palco de conflitos agrários nos diversos assentamentos rurais nele situados.

Não desconsiderando as citações históricas pertinentes aos séculos XVI e XVII relativas à Goiás – em verdade, os territórios de Capitânicas e Sesmarias, nos quais se consolidaria o estado goiano – objetivamente, para este estudo, pode-se afirmar que esse estado nasce da busca do ouro pelo Brasil central. Durante o século XVIII, nosso país vivenciou um processo de ocupação das terras de seu interior, especialmente em virtude da busca por metais e pedras preciosas, assim como de localização de povos indígenas para arregimentação de mão de obra.

Tal fenômeno foi impulsionado pelas ações da Coroa, que estimularam os movimentos de Bandeiras, podendo-se destacar, no caso goiano, a expedição do sertanista bandeirante Bartolomeu Bueno (Anhanguera pai), em 1682, que teria encontrado ouro na região do Rio Vermelho, aos pés da Serra Dourada, onde hoje está situada a cidade de Goiás. Seu filho, Bartolomeu Bueno da Silva (Anhanguera filho), que esteve ainda criança na primeira expedição, retorna em 1722, sob as diretrizes do governador da Capitania de São Vicente, para iniciar o povoamento, quando foi fundado o povoado da Barra, depois Arraial de Santana. Por isso, muitos historiadores consideram Anhanguera filho como o descobridor de Goiás, pela intenção de se fixar definitivamente na região. Com a grande quantidade de ouro extraída das minas locais, o Arraial, por sua importância econômica, foi elevado à categoria de Vila e, em meados de 1740, foi denominado Vila Boa de Goiás, época em que se desvinculou da Capitania de São Vicente.

Assentada essa primeira digressão político-geográfica do século XVIII, em termos de início da organização social rural, dois fenômenos merecem destaque nesse período. Primeiramente, não se pode ignorar que, paralelamente ao ouro, surgia quase concomitantemente a atividade agropastoril para abastecer as minas de extração, conforme

ensina Antônio Teixeira Neto³¹, tendo depois, já como atividade permanente, introduzido a mobilidade em um território até então enclausurado pelas grandes distâncias, viabilizando o desenvolvimento do mercado interno que, conseqüentemente, serviu de base para a ascensão plena da atividade agrícola.

Outro aspecto relevante é que, diferentemente da economia canaveira do litoral do país, que ensejava a formação de uma sociedade estática, com classes e condições econômicas bem definidas, a sociedade mineradora já nascia com dinamismo e mobilidade inerentes, permitindo, ainda que de modo tímido, algumas alternâncias de classe social. Embora não se pudesse falar em surgimento de uma classe média ou de mudanças estruturais, fato é que se observam pequenos mineradores (“faiscadores”) encontrando ouro e se tornando donos de minas, assim como tropeiros atuantes como intermediários nas regiões mineradoras, por vezes alcançando riquezas suficientes para se tornarem proprietários de terras. Esses são exemplos do surgimento de uma incipiente alteração da estrutura rural com novos sujeitos do campo.

A partir de 1775, com a mineração em franco declínio, o Primeiro Ministro de Portugal, Marquês de Pombal, toma diversas medidas para diversificar a economia no Brasil e várias delas afetam diretamente a capitania de Goiás. A primeira, como tentativa de estimular a produção, foi isentar de impostos, por um período de dez anos, os lavradores que fundassem estabelecimentos agrícolas às margens dos rios. Entre os produtos beneficiados estavam o algodão, a cana-de-açúcar e o gado.

A respeito da agricultura, buscou-se explorar atividades que pudessem coordenar as facilidades do solo e as necessidades que se apresentavam à época, especialmente diante da realidade socioeconômica exposta pelo declínio da mineração. Nesse sentido, valiosa a passagem de Nasr Chaul:

[...] quando a mineração dava os seus últimos sopros, não restava outra opção aos mineiros senão a ocupação das áreas próximas aos antigos centros mineradores. Apossaram-se das terras, requereram sesmarias, e procuraram legalizá-las (valendo mais a posse que a lei), com o intuito de desenvolver uma agricultura básica que alimentasse a si e aos seus.³²

Especialmente em relação à pecuária, a opção pelo gado na região goiana mostrou-se quase natural, pois: a) houve intenso isolamento geográfico após o fim da mineração, provocado pela falta de estradas e pela precária navegação; b) o gado não necessitava de

³¹ TEIXEIRA NETO, Antonio. Pequena história da agropecuária goiana. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Goiás* (Instituto Histórico e Geográfico de Goiás), Goiânia: Asa Editora, n. 20, p. 24, 2009.

³² CHAUL, Nasr Fayad. *Caminhos de Goiás*. Da construção da decadência aos limites da modernidade. Goiânia: Editora UFG/Editora UCG, 1997. p. 85.

estradas ou vias de escoamento constantes e se multiplicava de forma rápida; c) havia configuração geográfica favorável, com pastagem natural abundante.; d) o gado não demandava mão de obra intensiva e geralmente os vaqueiros trabalhavam por produtividade, evitando o custo mensal com salários ou o uso de trabalhadores cativos.

Assim, uma nova paisagem se estabeleceu a partir do final do século XVIII e início do século XIX, especialmente no sul da capitania, onde campos de pastagens naturais se transformaram em centros de pecuária e agricultura, que já se consolidavam como o motor da economia goiana. O incremento da pecuária trouxe como consequência o crescimento da população. Correntes migratórias chegavam ao Nordeste de Goiás oriundas do Pará, do Maranhão e da Bahia. Enquanto isso, pelas antigas estradas de minas vinham as penetrações populacionais ao sul do estado, oriundas de São Paulo e Minas Gerais. Essa última mostrou-se mais próspera, viabilizando uma agropecuária mais desenvolvida, até mesmo pela questão geográfica, pois ficava mais perto do mercado consumidor do sudeste e do litoral.

Frise-se, nesse sentido, que o crescimento populacional em Goiás, no início do século XIX, estava intimamente ligado ao fenômeno da ruralização da sociedade. Isso porque a própria economia tendeu a uma ruralização cada vez mais marcante e o tipo de atividade econômica gerou grande dispersão da população. Os centros mineradores que se esvaziavam não foram substituídos por povoações dinâmicas. As características do tipo de pecuária exercido na época – praticamente toda extensiva – não propiciavam a criação de núcleos urbanos significativos, ao contrário, mantinham o homem no campo. No norte de Goiás, atual Tocantins, a expansão da criação do gado cada vez mais para o norte fez surgir novas povoações, como Peixe, Pedro Afonso, Tocantinópolis e Araguatins.

Além do aspecto social e econômico, a questão política também exercia influência na organização do campo nesse período. Em Goiás, em meados do século XIX, se observava um fenômeno que se consolidaria com o advento da República: governadores (“presidentes”) eram nomeados por livre escolha do poder central, sem vínculos históricos e familiares à terra, descontentando os políticos locais. Esse contexto reforçava o coronelismo político – oligarquias rurais –, que seria marca registrada da República Velha (marcada pelo domínio das famílias Bulhões e Caiado, entre 1889 e início da década de 1930) e que até a contemporaneidade influencia as relações rurais em Goiás.

Na década de 1930, inicia-se o que se alcunhou de “Era Pedro Ludovico”, que, embora tenha sido um fenômeno complexo e fruto de lentas alterações, ficou marcada pela mudança da capital do estado para Goiânia e pela defesa de mudanças estruturais na política e na organização estatal. Contudo, no meio rural essa transformação que se aproximava não se

ocorreu socialmente, não se notando melhorias em curto e médio prazo para a maioria da população. As grandes ideologias e mudanças de regime não significam alteração na vida do trabalhador rural explorado, pois, como alerta Ana Lúcia da Silva³³, muitas vezes as diferentes formas de relações sociais e de trabalho – da camaradagem ao coronelismo, os parceiros, agregados e arrendatários – que, de certo modo, perduram até hoje no campo, nada mais eram que formas veladas de escravidão.

Evidentemente, no aspecto nacional, a política de Getúlio Vargas influenciou drasticamente a realidade goiana, especialmente pela diretriz da “Marcha para o Oeste”, que culminou na construção de Goiânia, marco fundamental na interiorização político-econômica do país (para muitos, uma nova faceta do bandeirantismo). Como interventor de Getúlio Vargas, Pedro Ludovico tinha o objetivo de tirar o poder dos coronéis locais, sendo medida determinante a alteração do então centro administrativo (Vila Boa) para Goiânia. No âmbito rural, em Goiás, essa política federal foi concretizada com a criação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG), empreendimento que trouxe novo impulso à expansão rumo ao oeste. As cidades de Ceres e Carmo do Rio Verde são representantes desse momento de ocupação interiorana.

No entanto, no âmbito rural, poucas mudanças foram notadas em Goiás em meados do século XX. Somente a partir da década de 1960 a política de mecanização no campo, impulsionada pelo intenso movimento de industrialização e desenvolvimento econômico vivenciado pelo país, trouxe um novo cenário ao meio rural, representando, em verdade, a modernização do latifúndio existente, não a reorganização latifundiária desejada pelo Estatuto da Terra.

Nessa perspectiva, Antônio Márcio Buainain e Daniela Pires esclarecem que, no campo, a política de incentivos à utilização de tecnologias que objetivavam reduzir mão de obra e facilitar o crédito bancário era estritamente direcionada, sempre na direção de grandes produtores, o que inevitavelmente reforçaria a concentração da propriedade da terra e o crescimento econômico excludente. Por isso, afirmam que, “na concepção que dominou a formulação das políticas públicas durante o regime militar, a modernização do país e do campo não poderia levar em conta “detalhes” como os impactos sociais negativos ou as lições das experiências dos países desenvolvidos”.³⁴

³³ SILVA, Ana Lúcia da. *A revolução de 30 em Goiás*. Goiânia: Agepel/Cânone Editorial, 2001.

³⁴ BUAINAIN, Antônio Márcio; PIRES, Daniela. *Reflexões sobre reforma agrária e questão social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/texto/antoniobuainain.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2015.

Há de se fazer ressalva quanto ao aspecto político vivenciado em Goiás no governo de Mauro Borges Teixeira, entre 1961 e 1964. Buscando realizar uma reforma administrativa no estado, Mauro Borges cria o Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás (PDEG), mais conhecido como Plano MB (Lei nº 3.999, de 14 de novembro de 1961), que teve influência no meio rural. Os destaques foram a criação do Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (Idago) (política agrária) e a tentativa de reforma agrária por intermédio de uma experiência-piloto: o Combinado Agrourbano de Arraias. Tratava-se, basicamente, de uma experiência de socialismo cooperativista, com forte influência da organização israelense dos kibutzim, (cooperativismo integral e de distribuição comunitária, nos termos do modelo criado em Israel, a partir de 1910), o que obviamente provocou diversas desavenças entre as oligarquias latifundiárias.

Tratava-se de uma reforma agrária que conservava a estrutura fundiária assentada no grande latifúndio, mas alcançava, em boa medida, os anseios sociais. Isso porque previa a criação de núcleos coloniais que viriam a ser preenchidos por trabalhadores rurais oriundos de regiões de conflito, de modo que, assim, além de atender interesses do *status quo* da burguesia industrial (tanto no prisma nacional como nos segmentos da oligarquia agrária regional), que precisavam manter o controle sobre o acesso à terra, ainda atenuaria os conflitos e as tensões no campo.

Nesse projeto liderado por Mauro Borges buscava-se fomentar uma nova figura do trabalhador no campo, que passaria a ser visto como um moderno lavrador, conhecedor das técnicas racionais de produção, treinado e moldado mediante direção estatal, especificamente pela intervenção das agências estatais rurais (Idago), criadas para exercer tal função.³⁵ Logo, restava claro que o objetivo era a mecanização do processo produtivo, e não uma efetiva distribuição, que permitisse o acesso às terras ao homem do campo pequeno produtor, como aqueles defendidos por setores de esquerda.

A despeito de todas as considerações e críticas, tal modelo representou um marco em seu tempo, apesar de mais no campo teórico do que no prático. Contudo, devido à brevidade do governo Mauro Borges e ao advento do Golpe Militar de 1964, tais medidas não frutificaram no âmbito rural.

³⁵ ESTEVES, Carlos Leandro da Silva. “Homem certo para o lugar certo”: colonização, educação rural e tecnização da agricultura na experiência dos Combinados Agro-Urbanos em Goiás durante o governo Mauro Borges Teixeira (1961-1964). In: OLINTO, Beatriz Anselmo; MOTTA, Márcia Menendes; OLIVEIRA Oséias de (Org.). *História agrária: propriedade e conflito*. Guarapuava-PR: Unicentro, 2008.

Portanto, seguindo a lógica proposta no governo militar entre os anos 1960 e 1980 de acelerar a modernização da agricultura, em verdade objetiva-se atender a uma minoria, a elite agrária, agravando o processo de desestruturação da pequena agricultura familiar. Conforme ensina José de Souza Martins nas últimas décadas do século XX, o número de pequenas propriedades familiares, concentradas em atender a uma economia tipicamente camponesa, vem gradativamente diminuindo, cedendo espaço às grandes fazendas de gado ou às empresas rurais que produzem grãos de exportação. Para o citado autor, entretanto, embora se possa afirmar que quase toda a “lavoura rica” vem dos grandes estabelecimentos rurais, irônica e contraditoriamente, até recentemente quem abastecia o mercado consumidor em relação à maioria dos produtos básicos eram os hortifrutigranjeiros e os pequenos produtores instalados em quase minifúndios.³⁶

Assim, houve clara redefinição das relações entre a agricultura e a indústria também em Goiás, a partir do desenvolvimento do complexo agroindustrial, que, na realidade goiana, atingiu fortemente a agricultura, mas também a atividade pecuária. A agricultura reorganiza-se a partir de sua inclusão no ciclo de produção industrial, tanto na condição de consumidora de insumos e maquinarias como produtora de matéria-prima para indústria. A pecuária, ao seu turno, passa a submeter-se às demandas dos grandes conglomerados frigoríficos, enquanto os produtores de exportação às exigências cada vez mais detalhistas do mercado externo.

Não se olvide, contudo, que os diferentes mecanismos de produção apresentam-se em articulação dinâmica, na qual as formas mais concentradas de propriedade e produção passam a incorporar excedente da força de trabalho dos pequenos produtores. Todavia, como adverte Bernardo Sorj, essa articulação não pode ser vista como uma relação funcional, pois cuida-se, na verdade, de um processo contraditório “em que velhas formas de produção passam a se transformar em barreira para o processo de acumulação, da mesma forma que este determina o confronto permanente entre a burguesia rural, os grandes proprietários e o pequeno produtor e o assalariado rural.”³⁷

Assim como no restante do país, Goiás, destacando-se na agropecuária, convive com a produção mecanizada em larga escala em confronto com uma sociedade camponesa, que, quando tem acesso efetivo à terra, não consegue gerar uma produção familiar capaz de se autossustentar e comercializar o excedente no mercado interno. Antônio Teixeira Neto, em

³⁶ MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes. p. 38-39.

³⁷ SORJ, Bernardo. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 101.

artigo publicado em 2009, traz lúcida manifestação que auxilia o arremate deste capítulo histórico e faz a ponte para o tópico seguinte:

No campo, as questões relativas ao trabalho e à produção são das mais complexas, porque muitas são as formas de relações sociais e econômicas e de concessão de privilégios. A principal delas, sem dúvida, é a concentração fundiária, que provocou a saída forçada de milhões de pessoas do meio rural em direção às periferias pobres das cidades e fomentou movimentos sociais de toda ordem – desde a Revolta de Trombas e Formoso em Goiás, liderada por Zé Porfírio nos anos 1950 no município de Uruaçu, ao MST dos dias atuais.³⁸

1.4 A reforma agrária e a busca pela justiça social no campo brasileiro

O tema reforma agrária, além de severamente denso *per si*, inevitavelmente propicia debates e opiniões apaixonados nos diferentes setores sociais. Não por outro motivo que se faz oportuna lançar, desde já, as sábias palavras do festejado professor José de Sousa Martins, ao destacar que

todos parecem ter um palpite a dar sobre o assunto, da apresentadora de televisão ao dirigente estudantil, e acham que sua ocupação já os qualifica para opinar e opinar de maneira contundente e definitiva. Todos parecem ter *respostas*, o que inclui não poucos especialistas. São raros, porém, os que tem o fundamental na produção do conhecimento e das propostas necessárias à solução dos problemas sociais: as *perguntas*, base da indagação séria e conseqüente e ponto de partida da reflexão objetiva.³⁹

Antes de tudo, tem-se que o conceito de reforma agrária não se limita a melhor distribuição de terras, mas compreende uma noção mais abrangente, de política agrícola⁴⁰ que objetiva amparar o beneficiário e estimular o desenvolvimento econômico e social dos envolvidos e da sociedade. Não por outro motivo o artigo 16 do Estatuto da Terra fala em estabelecer um sistema de relações entre “homem, a propriedade rural e o uso da terra”, com o fito de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador. O mesmo dispositivo de lei fala que a Reforma Agrária teria como norte a extinção do latifúndio, o que não se concretizou (e não se concretizará) na prática.

Assim, a reforma agrária brasileira, muito além de aumentar o número de proprietários rurais ou inibir o êxodo rural, significa a reestruturação fundiária do país, tendo como

³⁸ TEIXEIRA NETO, Antonio. Pequena história da agropecuária goiana. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Goiás* (Instituto Histórico e Geográfico de Goiás), Goiânia: Asa Editora, n. 20, p. 29, 2009.

³⁹ MARTINS, José de Souza. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. *Tempo Social, Rev. Sociol. USP*, São Paulo, p. 97-98, out. 1999.

⁴⁰ MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário brasileiro*. 4. ed. Goiânia: AB, 2001.

elementos essenciais a busca pela justiça social e o aumento da produtividade em pequena e média escala, a fim de beneficiar o pequeno produtor, assim como toda a coletividade.

É notório que a luta pela reforma agrária no Brasil vem de longa data. Em um país marcado, desde sua colonização, por uma organização política e social que impede o pobre trabalhador, pequeno produtor e as populações tradicionais de terem acesso e permanecerem na terra, é inevitável a existência constante de tensões e pelejas em torno do tema. Desde o século XVI, por intermédio da divisão de terras em sesmarias e passando pela concessão de terras devolutas com a Lei de 1850, nos primeiros séculos do Brasil colonizado já se começava a formatar o pensamento elitista que permearia as ações da uma oligarquia agrária, que até nossos dias determina os passos da organização fundiária nacional. No mesmo sentido, a maneira como se desenrolou o fim da escravidão e a reorganização no campo foi, em verdade, a responsável pela institucionalização de um direito fundiário que inviabiliza, desde então, uma reformulação da nossa estrutura agrária.⁴¹

Destaca-se ainda, nesse contexto, entre o final do século XIX e o início do século XX, os famosos agrupamentos de resistência de Canudos⁴², na Bahia, entre 1896 e 1897, e do Contestado⁴³, na divisa do Paraná com Santa Catarina, entre 1912 e 1916, que tinham sua origem no mesmo pano de fundo, as disputas fundiárias. Em um contexto de crise econômica e social que oprimia a sociedade à época, tais resistências desejavam conter o avanço das oligarquias sobre os pequenos proprietários de terra. Contudo, acusados de fanatismo e de desejar a volta da monarquia, ambos os movimentos foram devastados com extrema violência pelas forças oficiais republicanas. Embora sem base intelectual ou ideológica firme, e tampouco sob a bandeira de reforma agrária, tais fenômenos questionavam o monopólio da terra, desejavam a partilha justa de seus frutos e objetivavam resistir à violência de sua retirada da terra, sua fonte de sustento.

Na segunda metade do século XX o fenômeno da reforma agrária passa a tomar a forma como majoritariamente o concebemos. Isso porque o Brasil experimentava o conhecido período “nacional-desenvolvimentista”, o que colocava o campo no feixe central das questões de avanço econômico do país. Assim, a busca por uma distribuição racional da terra ia muito

⁴¹ MARTINS, José de Souza. *Fronteiras: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Pioneira, 1997. p. 102

⁴² Para compreender o fenômeno do Canudos, nada melhor do que a leitura de CUNHA, Euclides da. *Os Sertões*. Texto Integral. São Paulo: Saraiva, 2011.

⁴³ Contestado é bem relatado na obra de SOUZA, Frederecindo Marés de. *Eles não acreditam na morte*. Curitiba: IHGEP, 1978.

além de busca por justiça social, sendo fortemente influenciada pela necessidade de superar o estrangulamento da industrialização e assegurar a soberania nacional.⁴⁴

Reflete no campo, ainda, a disseminação das regras da CLT (Decreto-Lei nº 5.452/1943), que aumentava a proteção social aos direitos dos trabalhadores da cidade e do campo. Eles passam a questionar e a lutar por seus direitos, o que, nada obstante, não implicou em efetivamente trazer à baila a questão agrária (busca de melhores condições aos trabalhadores rurais e acesso à terra aos que lutam para nela retornar). Nesse ponto, lúcidas são as palavras de José de Souza Martins:

A inquietação no campo produziu, portanto, em âmbitos antagônicos, já a partir dos anos cinquenta e início dos anos sessenta, essas duas intervenções no processo político que redefiniram profundamente os rumos históricos da sociedade brasileira e a possibilidade de mudanças a partir do campo e da questão agrária: o enquadramento legal diferenciado da questão da terra e da questão do trabalho (que, de fato, desde a Lei de Terras, eram uma única e inseparável questão), por iniciativa das esquerdas; e a conversão maciça do grande capital em proprietário de terra, por iniciativa da direita. Essas duas grandes transformações históricas das últimas décadas bloquearam, talvez para sempre, a possibilidade de uma reforma agrária referida à dimensão clássica da questão agrária, a do impasse histórico que inviabiliza o desenvolvimento do capitalismo.⁴⁵

Frise-se, todavia, conforme ensina o mesmo autor, que a reivindicação do que se convencionava chamar de reforma agrária efetivamente surge após a década de 1950, não ainda pelo homem do campo aliados da terra, mas como reivindicação dos setores esclarecidos da classe média urbana, católicos conservadores e uma fração das esquerdas laicas. Logo, cuidava-se, em verdade, muito mais de forças originadas por impulsos ideológicos, e, circunstancialmente, por buscas humanitárias para solução das injustiças sociais, do que, propriamente, de reflexo da necessidade de mudança social pelos excluídos.⁴⁶

O verdadeiro marco que insere o povo nesse processo é o surgimento das Ligas Camponesas. Esse movimento coincide, em seus primórdios, com o retorno das garantias democráticas, em 1945, ocasião em que o Partido Comunista Brasileiro (PCB), mormente no período em atuou nos marcos da legalidade (1945-1947), consolidou-se como a principal organização que se dedicava às massas rurais.⁴⁷ Tendo sido constituídas inicialmente com

⁴⁴ LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da Silva. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 159-160.

⁴⁵ MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003. p.106.

⁴⁶ MARTINS, José de Souza. *Fronteiras: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Pioneira, 1997. p. 102.

⁴⁷ MORAIS, Clodomir Santos de. História das Ligas Camponesas – 1969. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). *A questão agrária no Brasil: história e natureza das Ligas Camponesas 1954-1964*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

foco no assalariado rural nas diversas regiões do país, com o tempo os comunistas ampliaram suas ações no sentido de mobilizar posseiros e trabalhadores rurais para se organizarem em bases camponesas como forma de resistência.

Figuras de destaque nesse período são José dos Prazeres – militante comunista que atuou em Pernambuco entre as décadas de 1920 e 1940, articulador na criação de suas Ligas – e Francisco Julião de Paula. Esse último é personagem ímpar, cuja trajetória confunde-se com a própria definição e história das lutas camponesas no Brasil. Por ter sido advogado e deputado pelo PSB, Julião foi presidente de honra das Ligas, pela habitual disponibilidade com que recebia os trabalhadores rurais e por sua projeção e empenho na defesa dos trabalhadores rurais nos tribunais e no legislativo.⁴⁸

Contudo, o ressurgimento (ou, para alguns, o verdadeiro nascedouro) das Ligas Camponesas é delimitado em 1954, em Pernambuco, tendo como pano de fundo o conflito ocorrido no Engenho da Galiléia, no município de Vitória de Santo Antão. Como destacam Marcia Motta e Carlos Leandro da Silva Esteves⁴⁹, Galiléia, à época uma propriedade rural cuja exploração se dava pelo sistema de arrendamento, viu-se em meio à tensão das tentativas, sem êxito, de discutir os altos valores das rendas advindas do arrendamento das terras, tendo culminado na expulsão dos indivíduos com débito

Diante desse quadro, os egressos da Galiléia, em busca de melhoria de suas condições de vida, organizaram-se em um pequeno grupo, que culminaria em uma associação, a Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuaristas de Pernambuco (SAPPP). No entanto, os proprietários de terra da região, desconfiados dos objetivos dessa comunidade, passaram a ameaçar e a tentar dissolver o projeto. Os camponeses, acuados, passam a buscar apoio nas forças políticas progressistas da capital, iniciando os contatos com políticos como Francisco Julião de Paula e outras referências sociais, que se engajaram para apoiar os camponeses de Galiléia, o embrião das futuras Ligas Camponesas do Brasil.⁵⁰

O conjunto de lutas na região e o apoio de Julião viabilizaram, em 1959, a desapropriação do Engenho da Galiléia, que, nos dizeres de Maria do Socorro Rangel, representa um marco histórico, pois expôs o

⁴⁸ RANGEL, Maria do Socorro. *Medo da morte e esperança de vida: uma história das Ligas Camponesas*. 2000. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000. p. 105-106.

⁴⁹ ESTEVES, Carlos Leandro da Silva. “Homem certo para o lugar certo”: colonização, educação rural e tecnização da agricultura na experiência dos Combinados Agro-Urbanos em Goiás durante o governo Mauro Borges Teixeira (1961-1964). In: OLINTO, Beatriz Anselmo; MOTTA, Márcia Menendes; OLIVEIRA Oséias de (Org.). *História agrária: propriedade e conflito*. Guarapuava-PR: Unicentro, 2008.

⁵⁰ ESTEVES, Carlos Leandro da Silva; MOTTA Marcia. *Ligas camponesas: história de uma luta (des)conhecida*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário/NEAD, 2009.

[...] entusiasmo dos camponeses que no Recife desfilavam vitoriosos pelas ruas e assim incentivavam a criação de muitas outras Ligas Camponesas no Nordeste; o recrudescimento da violência cotidiana dos donos de terra que, assustados, tentavam conter essa “explosão”; debates acirrados nos jornais; emergência de Francisco Julião como líder que anunciava sua intenção de espalhar as Ligas por todo o Brasil e era por isso visto como uma esperança e na mesma medida como um perigo.⁵¹

Estima-se que, em 1963, havia representação das Ligas em 18 das 22 unidades federativas, sendo Pernambuco, com 64, o estado com o maior número de um total de 218 pelo país.⁵² Contudo, tal realidade crescente foi radicalmente alterada com o advento do golpe militar de 1964, que instituiu o regime de exceção, de especial intolerância e perseguição aos esquerdistas e líderes de movimentos sociais.

Merece destaque, ainda antes de 1964, já em um panorama regionalizado, que interessa especificamente ao presente trabalho, que na década de 1950 ocorreu, ao norte do estado de Goiás, em um povoado conhecido como Formoso, uma série de conflitos pelas terras devolutas da região, entre posseiros locais e grileiros que tentavam invadir e se apossar da região. A resistência dos então posseiros ao avanço das grilagens ficou conhecida como “Revolta Camponesa de Formoso e Trombas”, tendo em vista que, já nos últimos anos da década de 1950, os posseiros haviam reorganizado e libertado a área em disputa, tendo estabelecido uma organização de cunho popular, estruturada em volta da Associação de Lavradores que seria criada pelos posseiros à época.⁵³

Em Goiás, esse fenômeno somente foi possível devido ao fortalecimento do PCB e sua paulatina infiltração na região, que se dava por meio da luta pela terra dos posseiros como tática imediata de aglutinação e mobilização em uma estratégia revolucionária. Em meados de 1963, a maioria dos posseiros conseguiu a escritura de suas terras, mas, com o advento do golpe militar de 1964, a Associação de Lavradores foi extinta e o movimento dissipado.

O período ditatorial, em relação ao mundo agrário, foi marcado pela promulgação do Estatuto da Terra, a Lei nº 4.504/1964, em um momento de políticas de repressão e de impulso ao desenvolvimento econômico, mormente caracterizado pela industrialização e expansão interna de território. O Estatuto da Terra previu, pela primeira vez em termos

⁵¹ RANGEL, Maria do Socorro. *Medo da morte e esperança de vida: uma história das Ligas Camponesas*. 2000. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000. p. 24.

⁵² AUED, Bernardete Wrublevski. *A vitória dos vencidos: Partido Comunista Brasileiro e Ligas Camponesas – 1955-1964*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1986. p. 34.

⁵³ ESTEVES, Carlos Leandro da Silva. Formoso e trombas: luta pela terra e resistência camponesa em Goiás – 1950-1964. In: MOTTA, Márcia; ZARTH, Paulo (Org.). *Formas de resistência camponesa: visibilidade e*

legislativos, a reforma agrária no Brasil – apesar de não implementada à época –, não somente como influência das encíclicas papais invocadas por intelectuais e pela Igreja, mas com a ideia de desenvolver o país e combater as oligarquias que empacavam o desenvolvimento, pois elas não utilizavam produtivamente a terra e tampouco a colocavam no mercado.

Como destacado, a reforma agrária prevista no Estatuto da Terra viu-se teoricamente influenciada pela riqueza normativa inserida nos conceitos de função social, propriedade familiar, latifúndio, minifúndio e empresa rural (art. 4º do Estatuto). Mas, como se sabe, a lei não encontrou ambiente político, social e econômico para se desenvolver, estagnando entre a distorção de discursos aliados ao capital – desenvolver sem implementar a justiça social – e a resistência das oligarquias rurais – firmes na manutenção da concentração de terras entre as elites históricas. Em verdade, soava pueril acreditar na implantação de uma reforma agrária pela mão estatal, de imediato, de forma equânime e em todo o país, desconsiderando a realidade peculiar de cada região, construída em processo histórico complexo.

Analisando criticamente esse período histórico, tem-se que o artigo 1º, §1º, do Estatuto da Terra, ao trazer as expressões “melhor distribuição da terra” e “justiça social”, buscava retoricamente mencionar temas que se apresentavam, em verdade, como normas programáticas, descrevendo adornos ao “aumento da produtividade” (expressão usada no mesmo dispositivo legal), tanto que se prevê o acesso à terra em áreas economicamente úteis. No mesmo sentido, quando o Estatuto apropriou-se do termo “interesse social”, estava, de fato, buscando a contenção dos movimentos sociais.⁵⁴ Logo, não se via, ali, a preocupação com a justa redistribuição como resultado de um processo histórico-social excludente das massas, que configurava – e ainda configura – a real questão agrária nacional.⁵⁵

Assim, o período ditatorial assentou-se na lógica de concretizar a intervenção do Estado, com fins de promover a aliança entre terra e capital, de modo a inviabilizar o alcance de qualquer reforma agrária efetiva. Evidentemente, a esquerda e os movimentos sociais não estavam tranquilos e inertes, e, mesmo diante de toda essa repressão, surge, ainda no regime militar, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975, e, no período de transição democrática, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), em 1984, e muitos outros movimentos sociais em busca de respostas estatais para a melhoria das questões do homem no campo.

diversidade de conflitos ao longo da história. v. 2. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário/NEAD, 2009.

⁵⁴ LARANJEIRA, Raymundo. *Colonização e reforma agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

⁵⁵ BARBOSA, Caroline Vargas. *Do capital ao interesse social: [re]construindo a reforma agrária brasileira*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

Após o fim do regime militar o ambiente para uma mudança no quadro rural excludente podia prosperar. Havia esperança de novos tempos em todos os segmentos sociais, mas o poder econômico não deixaria de delimitar as cartas do jogo. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 retrata, em seu texto, o berço democrático de um país assustado pelo período de governo militar, que necessitava de normas protetivas dos direitos coletivos e individuais. A luta pela terra, no entanto, não fluiria (e não fluirá) sem as interferências decisivas do momento político e econômico do modo de produção capitalista.

Ademais, a reforma agrária, pela essência de seus objetivos, favorece a circulação do capital, a ampliação do mercado interno nacional, a formação de uma classe média rural e o aumento de produtividade no campo. É o que se deseja ao buscar o fim do latifúndio improdutivo. Por outro, ataca um dos pilares fundamentais do sistema capitalista: o direito de propriedade individual e soberano. Diante dessa aparente contradição, a maioria dos defensores da reforma agrária passou a desejá-la mesmo sem considerar um rompimento com o regime capitalista, posição que se convencionou chamar de nacional desenvolvimentista. Tal discurso foi mais efetivo para se tentar convencer a burguesia, as camadas médias urbanas e os formadores de opinião de que o projeto da reforma agrária era viável economicamente e seria benéfico ao país.⁵⁶

É certo que o debate da reforma agrária ultrapassa, nos dias de hoje, a questão do nacional desenvolvimentismo na medida em que, com a inserção do capitalismo financeiro no setor agropecuário, a agricultura camponesa e os grandes produtores (*agrobusiness*) tornaram-se dois projetos incompatíveis entre si. Qualquer tentativa de enxergar saídas harmônicas para tais setores esbarra em alguns movimentos camponeses, precisamente a Via Campesina, que ainda debatem a reforma agrária sob o viés do antagonismo com o sistema capitalista. Porém, o trabalhador rural, o pequeno produtor, o grande proprietário, a economia agropecuária e o Estado não são os mesmos de algumas décadas atrás. Os velhos-novos atores trazem consigo diferentes debates.

Logo, a atualidade do estudo do espaço social do “campo” e, portanto, dos conflitos e da violência gerados estaria justamente, para Sergio Sauer⁵⁷, na questão de que as lutas sociais agrárias não fazem parte dos resquícios do passado, mas são lutas contemporâneas pela construção de cidadania no campo. As disputas pelo acesso à terra e pelo reconhecimento de

⁵⁶ STÉDILE, João Pedro. *A questão agrária no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

⁵⁷ SAUER, Sérgio. *Terra e modernidade: a reinvenção do campo brasileiro*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010. p. 12.

territórios tradicionais, assim, devem ser vistos como processos sociais, econômicos e políticos, que ensejam conflitos e violência, assunto do capítulo seguinte.

2 CONFLITUOSIDADE NO CAMPO

2.1 Diferenciando as origens e espécies de conflitos agrários

Como visto anteriormente, nas últimas décadas, especialmente após o advento da CF/1988 e CC/2002, muito se tem avançado no sentido de assegurar que a propriedade cumpra sua função social (segundo critérios de produtividade, proteção ambiental, relações de trabalho e bem-estar dos envolvidos, nos termos do art. 186, CF/1988). O aumento do número de propriedades desapropriadas e de assentamentos para reforma agrária em todo país, mormente na última década, demonstram a concretização de comandos constitucionais e legais – especialmente frutos das lutas sociais e reivindicações populares.

Em um país em que o setor agrícola representa um dos principais pilares da economia nacional, a persistência do fenômeno político denominado coronelismo (ou “mandonismo”, como contribui José Murilo de Carvalho⁵⁸), tem repercussão grave e nefasta na paisagem rural brasileira. Em grande medida, é um dos elementos deflagradores da perpetuação de uma estrutura fundiária extremamente desigual e da permanência, até a atualidade, de um grave quadro de violência, expropriação, injustiça, ociosidade e exploração no campo, mistura explosiva que caracteriza a questão agrária brasileira.⁵⁹

Fazendo um recorte para a compreensão dos objetivos aqui propostos, interessa primordialmente, neste trabalho, a análise dos crimes ocorridos nos assentamentos rurais e em virtude da ocupação cotidiana dos assentamentos de terra. As infrações que aconteceram na invasão das terras, bem como a apuração e a investigação dos delitos típicos de qualquer relação social, como furtos, roubos, homicídios, ampliariam de modo indesejado o objeto do estudo.

A presente pesquisa objetiva avaliar o fenômeno da conflituosidade no âmbito dos assentamentos de reforma agrária, na tentativa de compreender possíveis formas de redução da conflituosidade no âmbito dos assentamentos rurais já estabelecidos. O foco de interesse, portanto, reside em compreender os conflitos e os atores do cotidiano dos assentamentos rurais de reforma agrária.

⁵⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003. Acesso em: 18 maio. 2016.

⁵⁹ CARDOSO, Franciele Silva *A luta e a lida: estudo do controle social do MST nos acampamentos e assentamentos de reforma agrária*. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2012. p.63

Em relação ao conceito de violência, este deve ser compreendido não apenas como aquele dedutível pelo senso comum, “de sangue”, mas também a violência que não apresenta claramente a sua face, a chamada “violência simbólica”, conceito elaborado pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu (1930-2002), uma forma de violência exercida sem coação física, mas na qual o outro é desconsiderado como sujeito, ocultando sua alteridade, causando-lhe danos morais e psicológicos.⁶⁰ No âmbito rural, traduzem-se mais claramente pelas ações dos detentores do poder político-econômico; no âmbito público e privado, via corrupção, ausência de infraestrutura social mínima e monopólio na distribuição da riqueza e do poder. Tanto a dificuldade de acesso às instituições essenciais do Estado como a sujeição às forças particulares (pela política do “favor” devido) representam elementos determinantes dessa espécie de violência.⁶¹

Não se olvide, ainda, que no âmbito rural prevalece o fenômeno que nem todo conflito é diagnosticado e nem todo crime praticado é comunicado ou investigado pela polícia judiciária, muito menos chegam a ser denunciados ou julgados. É o que se costuma definir com o termo “cifra negra”, expressão alcunhada pelo belga Lambert Adolphe Jacques Quetelet (1796-1874)⁶² à porcentagem de crimes não comunicados, solucionados ou punidos, ou seja, a existência de um significativo número de infrações penais desconhecidas “oficialmente”. Assim, o sistema penal acaba por se “movimentar” apenas em determinados casos (primordialmente pela seletividade já na atuação da Polícia, depois do Ministério Público e Judiciário⁶³), implicando em sentimento de descrédito com o Estado e aumentando a sensação de impunidade no seio social.

Em que pese esse contexto, este trabalho objetiva apontar mecanismos de minimização dos efeitos da violência nos assentamentos rurais, de modo que se faz necessário compreender o local da ocorrência e os envolvidos, premissas fundamentais para avaliar, implantar e desenvolver as políticas públicas e as soluções consensuais de pacificação de conflitos no campo.

⁶⁰ PORTO, Maria Stela Grossi. *A violência, entre práticas e representações sociais: uma trajetória de pesquisa*. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100019>. Acesso em: 15 maio. 2016.

⁶¹ MELO, José Luiz Bica de. *O “Velho” e o “Novo” da violência rural na fronteira Brasil-Uruguay*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v19n1/v19n1a06.pdf>. Acesso em: 15 maio. 2016.

⁶² Conforme explanado por FALEIROS JUNIOR, Roberto Galvão; FREITAS, Marisa Helena D’Arbo Alves de Freitas. Elementos de análise da “cifra negra” na delinquência convencional: uma visão vitimológica. *Revista Espaço Acadêmico*, ano XI, nº 123, ago. 2011.

⁶³ Para uma compreensão mais profunda acerca da seletividade nas prisões motivadas por conflitos agrários, sugere-se a leitura do artigo de: LIMA, Renato Sérgio; STROZAKE, Juvelino. Garantias constitucionais e prisões motivadas por conflitos agrários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 14, nº 601, p. 321-339, maio-junho 2006.

2.2 A violência nos assentamentos rurais de reforma agrária

A conflituosidade do campo brasileiro é decisivamente influenciada pelas disparidades socioeconômicas ainda latentes em nosso país. Conforme ensina Samir Amin, a fase final do desenvolvimento do capitalismo no campo, estágio mais corriqueiro nos países ocidentais desenvolvidos e avançados, assenta-se, em países em desenvolvimento como o Brasil, no fato de que a concorrência deve eliminar progressivamente o homem do campo, em favor dos grandes capitalistas agrários (mecanização). Ademais, a concentração da propriedade do solo é a tendência do desenvolvimento.⁶⁴

Nesse sentido, no Brasil, a realidade da concentração de terras é um fenômeno antigo, constante e implacável, que, em prol do avanço do capital, alija o trabalhador rural e o pequeno produtor do acesso efetivo à terra. Diante desse contexto, o homem do campo termina por ser expulso de seu ambiente original ou então impedido de a ele retornar, o que configura elemento central da conflituosidade e da violência no campo. A Comissão de Direitos Humanos do Senado⁶⁵ elencou que as principais causas de violência no campo seriam a impunidade pelos crimes cometidos, a grilagem, a ocupação predatória da terra, a falta de regularização fundiária e a não implementação de uma reforma agrária.

Destaque-se que são inevitáveis os conflitos agrários decorrentes do processo de redistribuição de terras – pois o que se coloca em discussão é o conceito e os limites ao direito à propriedade e seu uso –, que podem culminar na ocorrência até mesmo de crimes no meio rural, especialmente na implementação de assentamentos rurais de reforma agrária. Em nosso país, isso é agravado pelo histórico de concentração de terras nas mãos de uma pequena elite agrária, fato insustentável nos dias hodiernos, a incrementar a grave violência no campo.⁶⁶

Assim, além da discussão acerca do conflito entre o trabalhador e o proprietário rural, normalmente situada sob a ótica da concentração do capital e do processo de desapropriação de terras improdutivas, há também que se ressaltar o cerne dos conflitos manifestados nos assentamentos rurais e nas áreas ocupadas no campo.

⁶⁴ AMIN, Samir. O capitalismo e a renda fundiária: a dominação do capitalismo sobre a agricultura. In: AMIN, Samir; VERGOPOULOS, Kostas. *A questão agrária e o capitalismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 25.

⁶⁵ Conclusões de relatório apresentado em audiência pública realizada no Senado Federal. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/06/22/grilagem-e-impunidade-apontados-como-causas-da-violencia-no-campo>. Acesso em: 20 mar. 2015.

⁶⁶ Conforme dados da Global Witness, pelo 4º ano seguido o Brasil lidera ranking de violência no campo. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimasnoticias/bbc/2015/04/20/pelo4anoseguidobrasillidera-rankingdeviolencianocampo.htm>.

Muitas são as causas suscitadas como motivadoras de conflitos e crimes nos assentamentos e áreas de invasão, tais como: a) o ingresso do assentado pautado pela lógica do conflito; b) alto grau de burocracia na delimitação da área explorada e no acesso aos recursos públicos para produção, dificultando o retorno financeiro esperado; c) pobreza, dificuldade de acesso ao ensino público e ao serviço de saúde, bem como carência de serviços públicos básicos (energia, água, esgoto, etc.); d) dificuldade dos assentados de afirmarem-se individualmente, pois não raro estão vinculados aos líderes dos movimentos sociais que ensinam a criação dos assentamentos; e) irregularidades na demarcação dos assentamentos, próximos ou contíguos à áreas indígenas e quilombolas; entre outros.

Os dados relativos à violência ocorrida nos assentamentos são muito esparsos, mas o quadro mais recente da conflituosidade no campo, conforme dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT)⁶⁷, auxilia no presente estudo, vejamos:

Tabela 1 – Violência contra pessoa (2014-2015).

Região	UF	N.º de	Pessoas	N.º de	Pessoas	Assassinatos	Assassinatos	Tentativas de	Tentativas de	Ameaçados	Ameaçados
		Conflitos	Envolvidas	Conflitos	Envolvidas			Assassinatos	Assassinatos	de Morte	de Morte
		2015	2015	2014	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014
Centro-Oeste	DF	7	5250	12	14013						
	GO	39	83060	21	38784			1		1	
	MS	58	27404	57	10846	1	3	5	2	16	10
	MT	62	31301	39	14339	1	5		1	8	8
		166	147015	129	77982	2	8	6	3	25	18
Nordeste	AL	18	4700	33	10360						1
	BA	128	77770	103	88622	1	3	12	3	10	8
	CE	9	16916	23	20324			2	2		2
	MA	135	45108	142	49276	6	5	6	5	23	51
	PB	17	4345	31	28895			6	1	9	
	PE	42	57365	55	49913	1				5	4
	PI	31	4405	13	905					1	
	RN			8	11115						
	SE	1	1500	10	2785		1				1
		381	212109	418	262195	8	9	26	11	48	67
Norte	AC	58	23700	52	27548					1	1
	AM	18	15018	17	11075	1				2	33
	AP	65	9540	80	11235						
	PA	124	127083	94	90426	19	9	18	28	36	32
	RO	93	35108	65	24310	20	5	4	2	23	16
	RR	14	30551	13	44202				1		2
	TO	34	5878	58	18746			2	1		6
		406	246878	379	227542	40	14	24	32	62	90
Sudeste	ES	11	4695	19	10116						
	MG	126	58403	100	43569		1	1	7	6	4
	RJ	10	41636	14	53324		1				1
	SP	42	19815	120	46334					1	
		189	124549	253	153343	0	2	1	7	7	5
Sul	PR	35	49090	34	40571			1			2
	RS	28	32394	43	31486		2	2	3	1	
	SC	12	4802	30	23983					1	
		75	86286	107	96040	0	3	2	3	2	2
Total		1217	816837	1286	817102	50	36	59	56	144	182

Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, 12/04/2016

⁶⁷ Dados da CPT, disponíveis em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/send/56-dados-2015/14028-tabela-violencia-contra-a-pessoa-2015-2014>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

Como se vê, ocorreram, em 2014, um total de 36 assassinatos e 56 tentativas de assassinatos em conflitos rurais, sendo a maioria deles nos estados do Pará, Mato Grosso, Maranhão e Rondônia. Embora a maioria das vítimas sejam os chamados sem-terra, a brutalidade no campo atinge também populações tradicionais, como indígenas, quilombolas, seringueiros, ribeirinhos e indígenas, inclusive em áreas protegidas. Em 2015, apurou-se que o número de assassinatos no campo é o maior desde 2004, tendo sido registrados 50 assassinatos de trabalhadores e minorias, sobretudo de posseiros, sem-terras e assentados da reforma agrária.⁶⁸

Em relação aos conflitos por terra, a tabela a seguir é ilustrativa:⁶⁹

Tabela 2 – Acampamentos, famílias e conflitos na terra (2014-2015)

UF	Ocupações	Fam.	Acamp.	Fam.	Conflitos por Terra	Fam.	Total	Fam.	Ocupações	Fam.	Acamp.	Fam.	Conflitos por Terra	Fam.	Total	Fam.
2015									2014							
DF	4	560			3	490	7	1050	5	1248			6	1548	11	2796
GO	19	6850	2	3500	16	6261	37	16611	3	3670			7	3737	10	7407
MS	16	2110	1	1500	40	1869	57	5479	9	451	3	267	43	1450	55	2168
MT	11	2235	2	230	42	3786	55	6251	4	262	1	50	25	1306	30	1618
	50	11755	5	5230	101	12406	156	29391	21	5631	4	317	81	8041	106	13989
AL	5	270			12	670	17	940	13	967	1	60	16	925	30	1952
BA	34	3666	2	255	63	8874	99	12795	17	1940			59	9959	76	11899
CE	1	65			3	3065	4	3130	6	1300	1	237	8	2469	15	4006
MA	4	322			116	8666	120	8988					123	9803	123	9803
PB	3	220			14	649	17	869	11	986			20	4793	31	5779
PE	13	1870			20	3493	33	5363	10	1190	1	57	35	5334	46	6581
PI					26	563	26	563					9	149	9	149
RN							0	0	2	110			5	1110	7	1220
SE					1	300	1	300	2	115			7	434	9	549
	60	6413	2	255	255	26280	317	32948	61	6608	3	354	282	34976	346	41938
AC	7	465			51	4275	58	4740	3	135			46	5360	49	5495
AM	1	40			12	2874	13	2914					11	2087	11	2087
AP					64	1908	64	1908					74	1888	74	1888
PA	7	625	14	1639	78	11250	99	13514	5	1153			54	7006	59	8159
RO	5	203			78	3725	83	3928	4	123			51	2805	55	2928
RR	1	37			12	6073	13	6110					9	8835	9	8835
TO	3	199	2	49	19	916	24	1164	9	1276	2	286	21	1456	32	3018
	24	1569	16	1688	314	31021	354	34278	21	2687	2	286	266	29437	289	32410
ES	3	240			2	115	5	355	1	110			12	1455	13	1565
MG	12	1122	1	500	48	3005	61	4627	13	1114			49	3204	62	4318
RJ					5	115	5	115					6	858	6	858
SP	21	1709	2	75	18	2029	41	3813	57	4394	5	426	50	4385	112	9205
	36	3071	3	575	73	5264	112	8910	71	5618	5	426	117	9902	193	15946
PR	19	5403			12	3388	31	8791	8	1830	3	2925	14	2028	25	6783
RS	9	2722	1	15	12	2654	22	5391	17	2060	2	62	19	3090	38	5212
SC	2	360			4	589	6	949	6	1755	1	200	14	1815	21	3770
	30	8485	1	15	28	6631	59	15131	31	5645	6	3187	47	6933	84	15765
	200	31293	27	7763	771	81602	998	120658	205	26189	20	4570	793	89289	1018	120048

⁶⁸ CANUTO, Antônio; LUZ Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (Coord.). *Conflitos no campo* – Brasil 2014. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2015.

⁶⁹ Dados da CPT, disponíveis em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/send/56-dados-2015/14028-tabela-conflitos-por-terra-2015-2014>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

Os registros da CPT apontam que o Nordeste foi a região em que houve mais ocorrência de conflitos no campo em 2015, representando 35% dos casos de todo o país. Em seguida, veio a região Norte, com 27% das ocorrências, o Centro-Oeste, com 17%, o Sudeste, com 15% e, finalmente, o Sul do país, com 5,5%.

Segundo a CPT, a apuração de 2015 informa que as ocupações de terras também ganharam força nesse ano. Conforme dados parciais, 34% dos latifúndios ocupados estão localizados na região Nordeste, 26% no Centro-Oeste, 17% no Sudeste, 11,5% no Sul e, finalmente, 11% no Norte. Os estados de Bahia, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná e Pernambuco lideraram a lista das ocupações de latifúndios improdutivos. A violência no momento da ocupação das terras ainda permanece alarmante, conforme Tabela 3⁷⁰:

Tabela 3 – Violência na ocupação e posse 2014-2015

Região	UF	Nº de Ocorrências		Famílias		Famílias Despejadas		Pistolagem	
		2015	2015	2014	2014	2015	2014	2015	2014
Centro-Oeste	DF	7	1050	11	2796			938	
	GO	37	16611	10	7407	4130	50	350	0
	MS	57	5479	55	2168	1100	0	2235	1741
	MT	55	6251	30	1618	1090	129	1423	193
		156	29391	106	13989	6320	1117	4008	1934
Nordeste	AL	17	940	30	1952	93	402		470
	BA	99	12795	76	11899	815	904	969	994
	CE	4	3130	15	4006		87		502
	MA	120	8988	123	9803	5	477	1248	2348
	PB	17	869	31	5779	100	617	209	40
	PE	33	5363	46	6581		1410	2808	463
	PI	26	563	9	149				
	RN			7	1220		60		50
	SE	1	300	9	549	300	217		
		317	32948	346	41938	1313	4174	5234	4867
Norte	AC	58	4740	49	5495	110	1137	206	20
	AM	13	2914	11	2087	640			330
	AP	64	1908	74	1888	20	10	75	75
	PA	99	13514	59	8159	222	10	5199	7377
	RO	83	3928	55	2928	694	210	544	528
	RR	13	6110	9	8835				
	TO	24	1164	32	3018	85	332	168	355
		354	34278	289	32410	1771	1699	6192	8685
Sudeste	ES	5	355	13	1565	45	110		
	MG	61	4627	62	4318	533	230	959	417
	RJ	5	115	6	858	38	200		510
	SP	41	3813	112	9205	1636	2338	251	529
		112	8910	193	15946	2252	2878	1210	1456
Sul	PR	31	8791	25	6783	270	34	1500	11
	RS	22	5391	38	5212	1977	1310	17	17
	SC	6	949	21	3770		976	34	725
			59	15131	84	15765	2247	2320	1551
		998	120658	1018	120048	13903	12188	18195	17695

⁷⁰ Dados da CPT, disponíveis em <http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/send/56-dados-2015/14028-tabela-violencia_contra_ocupao_e_a_posse_-2015-2014>. Acesso em: 14 jun. 2016.

No que tange à impunidade, os números são também alarmantes, visto que, entre 1985 e 2010, de 1.684 pessoas assassinadas em conflitos fundiários, somente 91 casos foram julgados, resultando na condenação de 21 mandantes e 72 executores. Nos termos explanados pela CPT, tal contexto é ainda agravado pela atual configuração dos latifúndios no Brasil, que, além de pertencerem aos grandes proprietários de terras, também têm sido adquiridos em larga escala pelos grandes grupos empresariais de nosso país.⁷¹

Para a Comissão Pastoral da Terra, as perspectivas para 2016 não são animadoras, pois se reconhece que o preocupante cenário político-econômico vivenciado em 2015, e já agravado no início deste ano, se prolongará no ano de 2016, de modo que, sem organização e luta, os trabalhadores rurais e os movimentos sociais não conseguirão evitar a tendência da permanência e até mesmo o aumento dos conflitos agrários.

Conforme visto antes, além daqueles delitos que independem da localização e são de corriqueira manifestação em qualquer comunidade há também os que, embora não exclusivos do campo, estão relacionados à realidade dos assentamentos rurais de reforma agrária. Merece destaque, no presente momento, os crimes do cotidiano dos assentamentos, tais como invasão pelo assentado de parcela alheia, alienação de parcela concedida, ameaça e violência entre assentados ou líderes dos movimentos sociais rurais, crimes ambientais nas parcelas, desvios/malversação de recursos públicos, pequenas contravenções, dentre outros.

Não se olvida que a primeira grande manifestação de violência no âmbito dos assentamentos rurais de Reforma Agrária está justamente na sua formação – uso da força, ocupação e revolta – como forma de assegurar a retomada de espaço pelo homem do campo outrora alijado de seu habitat natural.

Nada obstante, interessa mais, no presente trabalho, analisar os crimes individuais ocorridos nos acampamentos ou assentamentos, especialmente os relacionados ao contexto da reforma agrária, conforme já elencado de modo exemplificativo. As circunstâncias peculiares que envolvem os delitos e a violência no dia-a-dia do labor rural de reforma agrária merecem uma atenção mais minuciosa. Evidentemente que o desvio de conduta – configurado ou não em fato típico penal – sempre estará presente em quaisquer setores e momentos sociais. Logo, deseja-se destacar, aqui, o fato de a conflituosidade no assentamento rural merecer uma atenção especial do Poder Público, pois, embora a ocupação de terras nasça de um desejo da comunidade, um sonho comum, que congrega famílias – ao menos a princípio – voltadas ao

⁷¹ CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (Coord.). *Conflitos no Campo* – Brasil 2014. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2015.

mesmo objetivo de produzir na terra e viver de seu sustento, todo esse processo é chancelado e tutelado pelo Estado e por sua Política Nacional de Reforma Agrária.

Aqui, então, é preciso discernimento do Poder Público – notoriamente ausente, em todos os sentidos, do âmbito rural – para lidar com cautela com a violência ou a conflituosidade que se apresentam nesses ambientes. A manifesta ausência da figura do Estado perante o cidadão, que se sente ultrajado pela falta de acesso à educação, à saúde, ao saneamento básico, à Justiça, enfim, castigado por estar em situação de pobreza e vulnerabilidade, aumenta o clima de tensão e violência no campo.

Nesse passo, os delitos e a violência em geral nesses locais, por sua natureza ou por circunstâncias específicas advindas da implementação de um programa de reforma agrária, precisam ser analisados com olhar específico. Ensina Vera Regina Pereira Andrade que é fundamental insurgir-se contra a rotineira conversão de problemas sociais em fatos ou episódios penais com a adoção do simplificado código solução crime-pena. Para tanto, a teoria do etiquetamento, ou *labelling approach*, busca ser uma primeira ruptura epistemológica, deslocando-se o interesse cognoscitivo das “causas” do crime, da pessoa do autor e de seu meio para a reação social da conduta desviada. Logo, ao invés de se indagar “quem é o criminoso?”, o *labelling* indaga “quem é definido como desviante?”. Há uma clara dimensão política e social na investigação, em uma recusa do monismo cultural, permitindo espaço para um processo dinâmico e contínuo de análise criminológica.⁷²

Dando um passo a mais, é possível avançar e mencionar a evolução do *labelling* para a chamada criminologia crítica – assunto que merecerá destaque nos tópicos a seguir –, cujos estudos amadureceram nas últimas décadas do século XX e cujo objetivo é a revisão materialista, ou seja, o repensar das razões estruturais da criminalidade e das ideologias penais. Recupera, pois, a análise das condições objetivas, organizacionais e funcionais que originam a sociedade capitalista, na qual o sistema punitivo se apresenta como um subsistema funcional da produção material e ideológica do sistema social global.

Desse modo, entender o contexto conflituoso de um assentamento rural de reforma agrária no Brasil passa, necessariamente, pela compreensão dos fenômenos que envolvem o desejo de permanência ou de retorno do homem do campo para seu ambiente originário, uma vez que, em um contexto de concentração capitalista de bens, a distribuição igualitária de terras a quem nela deseja produzir é praticamente uma utopia. Abraçar essa utopia é posicionar-se diante do conflito e da violência contra o trabalhador, pequeno produtor e

⁷² ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 42.

minorias do meio rural, inclusive permitindo-se rever criticamente conceitos e impressões sobre o crime, a pena e a política criminal.

2.3 Criminologia, política criminal e o Estado punitivo

Tendo como norte a necessidade de compreender o fenômeno da conflituosidade e da violência nos assentamentos rurais de reforma agrária, de modo a compreender as melhores alternativas de políticas públicas para seu enfrentamento, torna-se essencial, no presente momento, revisitar conceitos relacionados à criminologia e à política criminal. Isso porque é indispensável o viés crítico na criminologia para a compreensão da conflitualidade no campo brasileiro, assim como da análise histórica e crítica acerca da política criminal no trato com os “transgressores”.

A criminologia tem por objeto, em definição clássica, o estudo do delito, do delinquente, da vítima e do controle social do delito.⁷³ Contudo, a ciência criminológica evoluiu muito desde o período clássico, experimentando, principalmente a partir do século XX, alteração em seu próprio paradigma, de modo que, ao invés de concentrar seu olhar simplesmente no criminoso e em suas razões, hoje é muito nítido o enfoque no estudo dos órgãos e das estratégias de efetivação do controle social.⁷⁴

Assim, observou-se nas democracias ocidentais, após a segunda metade do século XX, que a lógica de maior intervenção penal como forma de controle social não diminuiria os desvios de comportamento. Ao contrário, notou-se que o excesso de tipificações criminais e o uso de penas privativas de liberdade potencializam as digressões de comportamento – classificadas como crimes. É, pois, a própria sociedade que deve ser identificada como estrutura desencadeante da criminalidade, em razão do excesso de controle social formal e do apego ao punitivismo exacerbado.

Nesse momento, surge o ponto de ligação com a temática da política criminal, entendida como o conjunto de princípios e regras oriundas do Estado, traduzido por escolhas legislativas, para a prevenção e o enfrentamento das infrações penais. É sua a tarefa de transformação das teorizações da Criminologia em opções e estratégias de controle da criminalidade a serem utilizadas pelo Poder Público.⁷⁵

⁷³ SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 2. ed. São Paulo: RT, 2008. p. 38.

⁷⁴ CARDOSO, Franciele Silva. *A luta e a lida: estudo do controle social do MST nos acampamentos e assentamentos de reforma agrária*. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2012. p. 91.

⁷⁵ DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: RT, 1999.

Tendo como referência o exame do direito penal positivo brasileiro (perspectiva dogmática) e as consequências jurídicas e sociais do fato definido como crime, objetiva-se, nesse momento, traçar uma sutil e objetiva moldura para acomodar a discussão a ser travada no tópico seguinte. Para tanto, é fundamental uma breve análise da história e dos modelos de política criminal adotados nos últimos tempos. Pelas limitações deste estudo, falemos rapidamente das referências situadas no Estado Moderno clássico, de feições liberais, passando pelo modelo de Estado do bem-estar social até a sua chegada ao que atualmente se quer construir como Estado Democrático de Direito.

Jorge Figueiredo Dias leciona que nas sociedades liberais, marcadas pelas relações burguesas em contraposição às remanescentes ideias e estruturas feudais, vigorava com primazia o princípio da legalidade na persecução penal (obrigatoriedade) e o monopólio estatal da repressão penal. Aludido modelo corresponderia à escola clássica e neoclássica do Direito Penal, com a pena exercendo a função de retribuição e de prevenção geral do crime.⁷⁶

O Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) surge como modelo seguinte, no qual se objetiva dedicar atenção além do indivíduo em si considerado, corrigindo as desigualdades sociais produzidas pelo liberalismo econômico e pelo exercício eventualmente exacerbado das liberdades individuais.⁷⁷ Esse modelo de política criminal, de certo modo uma reação ao ápice do modo de vida burguês, enxergava o crime como uma doença social, para o qual se buscava tratamento, reabilitação. Nesse desiderato de recuperação e inserção social do condenado, ainda com monopólio estatal, a pena cumpriria função de prevenção especial.

Já sob o formato estatal que se convencionou chamar de Estado de Direito (que se manifesta em diferentes nuances evolutivas nas diferentes nações, podendo se encontrar em estágio embrionário em muitas, e avançado em outras, como teórica e formalmente no Brasil) a política criminal passa a ser permeada pela influência das ideias de defesa social.⁷⁸

Um marco para referido movimento foi o trabalho de Filippo Gramatica, fundador, em 1945, em Gênova, do Centro de Estudos de Defesa Social. O escritor e advogado italiano defendia a progressiva eliminação do sistema penal, sustentando que a defesa da sociedade haveria de ser feita por outros mecanismos menos violentos, mais eficazes e menos impactantes socialmente. Essa proposta foi incorporada e adaptada por outros juristas nos

⁷⁶ DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal Português*. Coimbra: Editora Coimbra, 2005 apud PACELLI, Eugenio; CALLEGARI, André. *Manual de Direito Penal: parte geral*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 432.

⁷⁷ Idem, p. 433.

⁷⁸ Para uma compreensão clara e precisa sobre a evolução das ideias de controle e defesa social, recomenda-se a obra de SANTOS, Bartira Macedo de Miranda. *Defesa social: uma visão crítica*. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015.

anos 1950 (*ex vi* Ancel, Herzog Strak), que o denominaram de Programa Mínimun e atenuaram a força libertadora das ideias de Gramatica.⁷⁹

De outra banda, e mais adiante na história, também merece destaque o movimento de estudo norte-americano de política criminal a partir da década de 70 do século XX, que culminou nas chamadas “políticas de tolerância zero”. As altas taxas de criminalidade nos grandes centros urbanos dos Estados Unidos à época reacendiam a perspectiva do ideal do caráter retributivo da pena e a ênfase no papel da vítima no cenário da criminalidade. A lógica de disseminação do medo e os discursos de “lei e ordem” buscavam reafirmar que a prisão era a resposta necessária ao crime, e, na guerra aos delinquentes, era essencial a tolerância zero.⁸⁰

Esse movimento aproveitou-se da experiência de psicologia social realizada pela Universidade de Stanford, nos EUA, que buscava avaliar a reação social à depredação de uma viatura pública em regiões opostas de desenvolvimento e criminalidade (chamada Teoria das janelas partidas ou quebradas – *Broken Windows*). Ela foi utilizada nos fins da década de 1980 para intensificar o poder de polícia do patrimônio público em Nova York, sendo então apropriada pelo sistema de segurança pública, e, enfim, usada para as políticas de gerenciamento do sistema penal. Tentou-se defender que a falta de reações imediatas às pequenas infrações poderia incentivar o cometimento de outras mais severas.

Na administração do então Prefeito Rudolph Giuliani na cidade de Nova York, nos anos 1990, a referida política de tolerância zero foi aplicada com rigor, e, embora tenha objetivado reduzir as estatísticas de criminalidade naquela cidade, de outra banda, como consequência, implicou em um intenso aumento da população carcerária. A despeito do aumento dos gastos com aparatos de segurança pública, a política de enfrentamento tinha respaldo da mídia e da opinião pública, que se mostrava agraciada com a sensação de proteção social, contexto que consolidou tal política criminal no país norte-americano e influenciou os demais países do continente.

Tal contexto permite entender o alarmante quantitativo da população carcerária nos EUA, atualmente a maior do mundo⁸¹, que ainda é agravado pelas particularidades sociais daquele país relacionadas à intolerância racial, étnica e religiosa, assim como a privatização dos presídios. A pior constatação, para nossas avaliações, é a de que o Brasil segue o mesmo

⁷⁹ PACCELI ,Eugenio; CALLEGARI, André. *Manual de Direito Penal*: parte geral. São Paulo: Atlas, 2015. p. 433.

⁸⁰ GARLAND, David. *A cultura do controle*. Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução e apresentação André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

⁸¹ Os EUA possuem o maior encarceramento do mundo, com mais de dois milhões de presos, conforme dados divulgados pela Ing's College London em 2014. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-jun-05/brasil-maior-populacao-carceraria-mundo-segundo-estudo>. Acesso em: 7 fev. 2016.

caminho, e pior, tende a se destacar de modo nefasto nesse quesito.⁸² Isso porque, considerando-se os últimos 20 anos (1990-2010), o Brasil é o país com maior crescimento da população carcerária do mundo: 450% de aumento, o que permite projetar que, em 2034, passará os EUA e se tornará o país com mais encarcerados no planeta.

O Estado é, em última análise, o maior produtor da violência⁸³, sendo inábil na tarefa de preveni-la ou de lidar com os envolvidos. Apoiado no populismo penal, que apregoa ideias como penas privativas de liberdade mais extensas, redução de maioria penal, mais tipificações penais, entre outros, o Poder Público continua na contramão dos ensinamentos mais abalizados pela criminologia crítica.

Traçadas essas premissas, fica preparado o terreno para avaliar as formas de enfrentamento da violência no campo e dos respectivos envolvidos, ou seja, perquirir a necessidade e a utilidade da principal forma de punição ainda vigente no Estado brasileiro: a pena privativa de liberdade.

2.4 Prisão: a resposta penal conveniente

Pensar em uma realidade de intervenção estatal, que permita a reforma agrária e o retorno do homem do campo alijado da terra ao seu local de origem, faz tremer as convicções das elites agrárias e desorganiza a estrutura social há séculos edificada. Imaginar os movimentos sociais invadindo a propriedade de um grande ruralista faz este, e os demais de sua classe, querer “bala ou cadeia” para os envolvidos. Em relação aos trabalhadores que conseguem se acampar ou assentar, a lógica é a mesma, a violência – nas suas diversas espécies – entre eles, ou contra outros ocupantes de terra, é vista como ação de um “desajustado social”.

O Estado, diante de uma transgressão no campo, tende a agir de modo seletivo: muito empenho em defesa dos grandes ruralistas (polícia presente, instituições judiciárias rápidas e atuantes) e ausência de ações eficazes de acesso à justiça quando a conflituosidade envolve somente camponeses ou pequenos proprietários (ausência de prevenção na segurança pública, instituições judiciárias morosas e distantes, respostas penais inadequadas). Em ambas as situações, se o autor de eventual delito é o pobre assentado, que se aplique com dureza a lei.

⁸² GOMES, Luiz Flávio. *População prisional: Brasil vai passar os Estados Unidos em 2034*. Publicado em 11 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://institutoavantebrasil.com.br/populacao-prisional-brasil-vai-passar-os-eua-em-2034/>. Acesso em: 5 fev. 2016.

Isso implica tratar, muitas vezes, de privação da liberdade – seja por medida cautelar, como a prisão preventiva, seja por condenação definitiva.

Nesse contexto, em que pese ser constatável, pela maioria esmagadora da sociedade brasileira, a ineficiência do encarceramento para a chamada “recuperação social”, há dificuldade social de se considerar fim da pena de prisão como elemento de punição penal, mesmo para crimes de menor gravidade e lesividade. E este sentimento ainda reflete na postura da comunidade jurídica.

A pena de prisão, notoriamente, não é a resposta adequada ao delito, seja no campo ou na cidade. Juarez Cirino, analisando as origens do formato da prisão como controle e reprimenda social, reporta-se às *workhouses* do século XVI como sendo o modelo precursor da penitenciária moderna. Segundo ele, as aludidas *workhouses* eram casas de trabalho forçado de camponeses expropriados dos meios de subsistência material, surgidas para resolver os problemas de exclusão social do capitalismo então ascendente, com a finalidade de disciplina e adequação pessoal para o trabalho assalariado. A elas teriam se seguido, no século seguinte, as *rasphuis*, modelos de estruturas carcerárias fundadas em Amsterdã para disciplinar a força de trabalho ociosa da Europa Continental.⁸⁴

O mesmo autor menciona que, em momento seguinte da história, teria havido a instituição dos modelos clássicos de prisões nos EUA, conhecidos como modelo de Filadélfia (1790) e o modelo de Auburn, em Nova York (1890). O primeiro caracterizava-se pela isolamento celular e a utilização de mão de obra penitenciária tanto para a produção de manufaturas na prisão – com posterior comércio dos bens produzidos – como em obras públicas. Esse modelo teria decaído com a chegada da industrialização em massa e com a urgência de força de trabalho consumidora fora dos presídios. Já o segundo modelo tinha como marco o isolamento em celas durante a noite e o trabalho comum durante o dia, a partir de duas formas definidas de exploração do trabalho carcerário: o *contract*, no qual a força de trabalho dos detentos era partilhada entre o Estado e o privado; e o *leasing*, quando se entregava ao privado todo o gerenciamento da prisão – o que teria gerado acomodações de interesse no prolongamento das penas impostas pelo Poder Público.⁸⁵

Cesar Roberto Bittencourt ainda ressalta a importância do modelo progressivo, que teria surgido na Inglaterra, no século XIX, o qual traçava matizes que influenciaram o modelo

⁸³ Vide análise feita por SANTOS, Bartira Macedo de Miranda. Quem estuda a segurança pública no Brasil. In: SILVA, Denival Francisco (Org.). *Sistema punitivo, mais amor, por favor*. 1. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2015. p. 93-104.

⁸⁴ CIRINO DOS SANTOS, Juarez. *Direito Penal*. Parte geral. 4. ed. Florianópolis: Conceito, 2010. p. 459.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 462.

penitenciário brasileiro atual (art. 33 §2º, CP, e art. 112, LEP). A lógica estava alicerçada na evolução do comportamento e no aproveitamento do preso, pela boa conduta e efetivo trabalho, que iam sendo computados e geravam certo número de marcas (*mark system*), sendo necessário somar até a liberdade a quantidade de marcas proporcionais da gravidade do crime praticado, em clara ideia de progressão de pena e regime.⁸⁶

Nada obstante, Pacelli sintetiza a influência desses modelos em nossa sociedade:

Feitas tais considerações, observa-se, tragicamente, que todos esses modelos fracassaram, como, de resto, e para nós, fracassarão todas as tentativas de controle social pelo Direito Penal que não levem em conta os diversos fenômenos sociais que interferem no cotidiano de cada sociedade. A produção de miséria em escala industrial sempre produziu e sempre produzirá o incremento e o crescimento da violência. As diversas formas de intolerância e de marginalização social, idem. Se a comunidade jurídica não se dispuser a discutir em nível de maior seriedade as principais questões causadas pela corrupção e pelas desigualdades sociais, reduzindo os níveis de interferência causados pelos apelos midiáticos e eleitoreiros (produção legislativa), jamais chegaremos a qualquer resultado no controle da violência e de sua reprodução.⁸⁷

Pela riqueza da obra e contribuição ao tema, um histórico crítico de tais origens da prisão pode ser também extraído no conhecido *Vigiar e Punir: o nascimento da prisão*, do mestre Michel Foucault, que se debruçou sobre a obra de Jeremias Bentham a fim de analisar, compreender e revisar o conceito de panoptismo, cujo principal efeito seria “induzir no detento o estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder”, de modo que, “no anel periférico, se é totalmente visto, sem nunca ver; na torre central; vê-se tudo, sem nunca ser visto”.⁸⁸

Os estudos dos séculos XIX e XX destinados à compreender a formação e os efeitos esperados do estabelecimento prisional representavam o respaldo teórico de uma realidade já consolidada: nos dois últimos séculos, as penas corporais perderam espaço como as principais formas de apenar o condenado, tendo a pena privativa de liberdade tornado-se o principal meio coercitivo de punição estatal. Retirar a liberdade e isolar total ou parcialmente o indivíduo, nos dizeres de Bitencourt⁸⁹, demonstrava-se um meio bem mais eficaz de controle social do que pena de morte ou imposição de flagelos físicos.

⁸⁶ BITTENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão – causas e alternativas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 49-50.

⁸⁷ PACCELLI, Eugenio; CALLEGARI, André. *Manual de Direito Penal: parte geral*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 438-439.

⁸⁸ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

⁸⁹ BITTENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão – causas e alternativas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 50.

Nas sociedades contemporâneas, a privação da liberdade pela prisão ainda é a pena mais utilizada como reprimenda penal, sendo base essencial da estrutura punitiva estatal em face do sujeito delituoso. Há, inclusive, em avassaladora maioria da sociedade, grande dificuldade em enxergar o Direito Penal sem a pena privativa de liberdade. Contudo, a ineficiência da utilização dessa espécie de pena é notória desde sua origem e vem se acentuando após a consolidação do ideário de respeito aos direitos humanos como norte de conduta do Estado, especialmente após a segunda metade do século XX.

A pena de prisão não consegue ressocializar o indivíduo que pratica o delito – isso considerando que ele já esteve “socializado” –, mas tão somente paralisar, neutralizar aquele cidadão. A pena privativa de liberdade para o condenado não significa, em absoluto, uma oportunidade de reintegração à sociedade, mas um sofrimento imposto, um castigo. A estrutura do cárcere como concebemos não consegue trazer resposta positiva ao apenado e à sociedade, ainda mais em uma realidade caótica como a brasileira.

Não por outra razão, em nosso país, ainda que timidamente, cada vez mais aumentam as vozes em favor do fim da pena de prisão – ou ao menos de sua completa reestruturação –, pois, além das falhas essenciais inerentes à própria concepção de isolamento, o cárcere brasileiro constitui reduto de violência e destruição das perspectivas sociais futuras do detento e de sua família. O Estado, mesmo diante de comando constitucionais e legais impositivos – (*ex vi* CF, art. 5º, XLIX, e LEP, art. 40, e ss.), jamais conseguiu formatar e manter uma estrutura carcerária em níveis humanitários mínimos.

Nesse contexto, a exposição de César Roberto Lela sintetiza a realidade de quase todas as penitenciárias brasileiras:

[...] como falar em respeito à integridade física e moral em prisões onde convivem pessoas sadias e doentes; onde o lixo e os dejetos humanos se acumulam a olhos vistos e as fossas abertas, nas ruas e galerias, exalam um odor insuportável; onde as celas individuais são desprovidas por vezes de instalações sanitárias; onde os alojamentos coletivos chegam a abrigar 30 ou 40 homens; onde permanecem sendo utilizadas, ao arripio da Lei 7.210/84, [...] É preciso provar à sociedade civil e ao Estado, porém, que por pior que seja o delinqüente, a estigmatização brutal muitas vezes modifica a sua condição humana, despojando-o de seus direitos. A situação em que são colocados os presos corrompe-os definitivamente, trazendo um mal muito maior ao convívio social quando postos em liberdade.⁹⁰

Não que se desconhecesse a realidade da superlotação das cadeias brasileiras, mas impressiona escancarar, em números, a força opressora no sistema punitivo pátrio. Quanto mais superlotadas as cadeias, pioram as condições de alojamento, higiene, alimentação e segurança dos detentos. É o caos instalado e chancelado pelo Estado.

⁹⁰ LEAL, César Barros. *Prisão: crepúsculo de uma era*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 87-88.

Em termos estatísticos, segundo Relatório do Depen de 2014⁹¹, em números absolutos e relativos, o Brasil tem a quarta maior população prisional, sendo revelado que a taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais brasileiros (161%) é a quinta maior entre os países avaliados. Entre 2002 e 2013, o aumento da ocupação carcerária foi de 140%, mas a população brasileira cresceu, no período, menos de 15%.⁹²

Agrava esse quadro a falta de vagas no regime semiaberto e a lentidão da justiça em analisar os pedidos de progressão de regime. Conforme informações do Depen de 2015, em apenas 38% das unidades prisionais avaliadas, há 7.399 pessoas mantidas ilegalmente em regime fechado quando já deveriam estar no regime intermediário. Esse número corresponde a 13% do total de presos em regime fechado nessas unidades, contribuindo ainda mais para a superlotação carcerária.⁹³

Além do aumento da quantidade de prisões efetuadas durante os últimos anos, a lentidão do Judiciário no julgamento das lides penais e o abuso na imposição de prisões processuais – que o CNJ pretende amenizar com a efetiva implantação do projeto de audiências de custódia – também são apontados com fatores para justificar um sistema prisional abarrotado e ineficaz no Brasil. Do total de pessoas privadas de liberdade no país, aproximadamente quatro entre dez (41%) estão presas sem ainda terem sido julgadas.⁹⁴

Os detentos, em sua maioria, são jovens oriundos das camadas sociais mais pobres, marginalizados financeira e socialmente, crescidos em um ambiente familiar desestruturado e com limitado acesso à educação e às oportunidades profissionais. A prisão, em geral, representa, para eles, um agravamento de sua penosa existência, jamais um local de “recuperação” ou “ressocialização”.

As chamadas funções da pena são concebidas, no plano teórico, de modo bastante sustentável, mas não há como esperar, na realidade brasileira, que a prisão exerça a função preventiva – a intimidação ao novo delito é utópica e a impunidade é um sentimento incrustado em nossa sociedade – ou retributiva – a pena de prisão aqui é castigo, não restabelece ordem ou justiça.

⁹¹ MOURA, Tatiana Whately de; RIBEIRO, Natália Caruso Theodoro. *Levantamento nacional de informações penitenciárias* - Infopen, junho de 2015. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2016.

⁹² Esses dados podem ser encontrados em: INFORMATIVO REDE JUSTIÇA CRIMINAL. *Os números da justiça criminal no Brasil*, n. 8, janeiro 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/02/b948337bc7690673a39cb5cdb10994f8.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2016.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibidem.

Alessandro Baratta⁹⁵ ensina que a prisão impõe ao detendo um processo nefasto de degradação social, que pode ser analisado em dois momentos. O primeiro é a desculturalização do indivíduo em face da sociedade, pois, com o isolamento social, há perda do senso de responsabilidade e distanciamento dos valores sociais, e, na via paralela, uma aproximação dos valores próprios da subcultura carcerária. Em um segundo momento, compreende-se a aculturação, onde o preso se entrega às regras do jogo, assumindo o papel de “bom preso” para obter benefícios de progressão da pena ou segue o caminho de violência ditado pelos que dominam o meio carcerário, tornando-se o chamado criminoso contumaz.

Para enfrentar esse quadro, Baratta defende a aplicação da pena em um contexto maior, analisado pela criminologia crítica, que enxerga o direito penal como resultado de uma imposição de classes, na qual a maioria dos desfavorecidos será sempre acuada na perseguição e execução penal. Assim, além de defender a abolição do cárcere, o ilustre autor afirma a necessidade de se pensar a pena como processo crítico de reintegração e reeducação do infrator, que consiga desviar o preso do processo social de que ele sempre acaba sendo vítima. Aquele que comete o delito mantém-se um indivíduo social e a criminalidade representa um processo complexo, e não apenas conduta humana isolada, pelo que se mostra fundamental a opção pela abertura da prisão à sociedade e, reciprocamente, da sociedade à prisão.

Alessandro Baratta faz proposições alternativas à prática tradicional de ressocialização do preso e propõe a aplicação do princípio da independência funcional da pena e reintegração. Pode-se destacar, dentre os dez pontos de sugestão que o doutrinador elenca: a) promoção ao ex-encarcerado de oportunidades de reinserção “assistida” em outro meio diferente do original, comprometendo Estado e comunidade com o trabalho que assegure a qualificação profissional e a ocupação estável do reintegrando; b) determinação do nível disciplinar para concessão do benefício de redução da pena ou progressão de regime considerando exclusivamente o critério objetivo da conduta do apenado, sendo irrelevantes as averiguações do “grau” de ressocialização ou de “periculosidade” do indivíduo; e c) extensão simultânea dos programas de valorização e concessão de benefícios a toda a população carcerária, não fazendo distinção entre presos condenados e presos provisórios, propiciando harmonização do grupo, que é único em última análise, dos encarcerados.⁹⁶

⁹⁵ BARATTA, Alessandro: *Criminologia crítica e crítica do Direito Penal: introdução à Sociologia do Direito Penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan/Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

⁹⁶ BARATTA, Alessandro. *Ressocialização ou controle social*. Uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado. Disponível em: <http://www.juareztavares.com/textos/baratta_ressocializacao.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2016.

Enfim, é preciso rever o modelo de persecução e execução penal brasileiro, mudar a lógica punitiva estatal, pois muito pouco tem sido feito para a redução dos efeitos estigmatizantes que a condenação criminal gera no condenado e na sociedade. Claro que há avanços pontuais, como a descriminalização ou despenalização de alguns delitos – vide uso de drogas, conforme Lei nº 11.343/2006 –, a previsão das medidas cautelares pessoais do CPP – art. 282 e ss, com redação dada pela Lei nº 12.403/2011 –, bem como a recomendação do CNJ para que se realizem audiências de custódia em até 24 horas após a prisão, tudo com o intuito de evitar injustiças e, quiçá, diminuir a população carcerária no país.⁹⁷

Mas é pouco, já que há muito que se pode fazer com os instrumentos já previstos em lei, como, por exemplo, estender o instituto da composição civil prevista no artigo 74 da Lei nº 9.099/1995 a outros delitos, mesmo fora do âmbito da lei dos Juizados, como forma alternativa ao sistema oficial da obrigatoriedade da ação penal. Isso porque praticamente 90% dos delitos previstos na legislação pátria comportam a substituição da pena privativa de liberdade por penas restritivas de direitos⁹⁸, sendo incompreensível a seletividade do sistema acusatória e judicial pelos delitos e sujeitos determinados, a gerar a absurdo superlotação das carceragens brasileiras.

Nessa seara, o Projeto que tramita no Congresso Nacional, relativo ao Novo Código de Processo Penal, apresenta mais um avanço, determinando o condicionamento da ação penal à representação da vítima nos crimes contra o patrimônio – pois muitas vezes a própria vítima não tem interesse na persecução penal do suposto autor do delito (art. 46 do Anteprojeto).⁹⁹

Faz-se necessário ir além, ampliar o debate com a sociedade e aprender com erros cotidianos de todos os envolvidos no processo penal para que se enxergue, com o olhar “real”, novos espaços para soluções penais. É tempo de rever conceitos e mesmo os princípios que regem nosso processo de persecução criminal. Assim, no próximo capítulo serão realizadas reflexões acerca do papel das instituições de Estado e da sociedade civil a respeito desse assunto, bem como serão levantadas hipóteses para que sejam efetivadas vias alternativas para lidar com mais humanidade com a conflituosidade no campo.

⁹⁷ Para mais informações sobre os fundamentos da audiência de custódia, vide sítio do CNJ, disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia>>. Acesso em: 12 maio. 2016.

⁹⁸ PACCELI, Eugenio; CALLEGARI, André. *Manual de Direito Penal*: parte geral. São Paulo: Atlas, 2015. p. 450.

⁹⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 8045/2010*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

3 O PODER PÚBLICO NO CAMPO E AS ALTERNATIVAS DE ACESSO À JUSTIÇA NOS ASSENTAMOS DE REFORMA AGRÁRIA

3.1 A reforma agrária como política de Estado

Conforme visto no primeiro capítulo, entender as razões e as características peculiares dos conflitos agrários em assentamentos rurais é tarefa árdua, que passa pela análise histórica do tema, bem como pelas escolhas políticas e legislativas acerca do modelo de reforma agrária vigente em nosso país. O contexto conturbado desse processo de busca pela justiça social no campo culmina em uma conflituosidade preocupante no âmbito dos assentamentos rurais, como analisado no segundo capítulo, tendo o Estado brasileiro demonstrado cada vez mais sua incapacidade em lidar com a violência no campo, pois apoiado em um sistema punitivista irracional.

É evidente que a interferência do Poder Público é essencial para a implementação de um sistema organizado de redistribuição forçada de terras. Nesse sentido, o Constituinte original, para fins de reforma agrária, consignou, no artigo 184, que uma propriedade de terra poderia ser desapropriada caso não cumprisse a chamada função social, capitaneada pela produtividade.

Contudo, como o Estado brasileiro nunca consegue cumprir espontaneamente e com excelência suas funções primordiais, incumbe à sociedade reivindicar, a seu modo, pelas políticas públicas estatais. A ação dos movimentos sociais no campo, muito além do discurso, implica na ocupação de terras improdutivas ou que se encontram em desacordo com as diretrizes constitucionais. As invasões e ocupações revelam-se poderoso mecanismo de pressão sobre o Estado, que fica compelido a, no mínimo, vistoriar as fazendas ocupadas e, quando constatado o descumprimento da função social, efetuar a desapropriação social. A pressão social compele a União, assim, a desenvolver uma política pública que contemple a voz dos menos favorecidos.

Conceitualmente, a elaboração de políticas públicas é resultado da correlação de forças entre instituições que são ou representam interesses de classes¹⁰⁰, de modo que as partes interessadas defenderão seus respectivos modelos de desenvolvimento por intermédio de suas proposições políticas. Logo, não resta dúvida que a influência de instituições e organizações

¹⁰⁰ FERNANDES, Bernardo Mançano. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 381-400.

da sociedade determinam os rumos das políticas de governo. Nas últimas décadas, as políticas de desenvolvimento e a reorganização fundiária no meio rural podem ilustrar esse processo, uma vez que os movimentos sociais e os trabalhadores rurais têm conseguido influenciar mais na elaboração de políticas de organização e no desenvolvimento para a agropecuária, ainda que pontualmente.

Ocorre que, se de um lado as ocupações sociais no campo configuram uma cobrança de direitos constitucionalmente previstos e um meio de implementar políticas públicas mais atentas ao desfavorecidos, de outro são encaradas, por grande parte da sociedade, como uma afronta a outro direito supostamente absoluto, o da propriedade privada.¹⁰¹ Assim, a invasão, tida como uma manifestação genuinamente social de reivindicação de direito constitucional de viver na terra, implica, em contrapartida, uma ação judicial do proprietário local, que em juízo tentará rotular tal ato como um simples esbulho possessório.

Isso porque, como a intermediação administrativa realizada pelo órgão responsável pela implementação da reforma agrária – o Incra – em regra não implica em acordo entre os envolvidos, incumbe ao Poder Judiciário posicionar-se diante do conflito. Embora seja notória a tradição conservadora do Judiciário brasileiro, que historicamente protegeu fortemente o direito individual de propriedade, não há como negar os avanços institucionais nas duas últimas décadas, que o coloca mais alinhado com as necessidades reais de quem vive e depende do campo para sobreviver.

Mas a luta permanece, de modo que a essência do conflito na ocupação e na lida diária dos assentamentos de reforma agrária é fenômeno atual, negligenciado pelo Estado e por significativa parte da sociedade civil. Frise-se, ainda, que a localização do fenômeno aqui estudado passa pelo recorte feito anteriormente, ou seja, observar a violência e a conflituosidade no âmbito dos assentamentos de reforma agrária.

Tal interesse específico tem com pano de fundo uma relação concebida por uma política de Estado, ou seja, aquela que se estabelece entre o Poder Público e os ocupantes, assentados e/ou beneficiários dos diferentes projetos de reforma agrária. Diferentemente do que ocorre, por exemplo, quando o Governo apenas ocasionalmente estimula, de diversas maneiras, a organização ou a produção de outros grupos de pequenos agricultores, nos projetos de assentamento para reforma agrária cuida-se de criações do próprio Estado, sendo ele política, econômica e juridicamente responsável por sua viabilização.

¹⁰¹ TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; MAIA, Cláudio Lopes; FERREIRA, Adegmar José. *Observatório da atuação do Poder Judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupações de terra por*

Trata-se, em verdade, de manter a coerência, a boa-fé e a confiança legítima perante os administrados, nesse caso específico os assentados, que depositam suas expectativas sociais, enquanto cidadãos, nas ações do Executivo (Incrá). O respeito ao princípio da confiança administrativa, nessas situações, implica que o ato administrativo, em algumas hipóteses, deveria ser mantido independente da apuração das intenções do administrado, pois este tem expectativa legítima na estabilização dos efeitos decorrentes da conduta administrativa.¹⁰²

Logo, como criador de um microcosmo comunitário (assentamento), ao Estado é demandada sua presença junto à vida dos assentados das mais variadas formas. Quando legítima uma decisão administrativa do Incra de declarar improdutiva determinada área de terra, ou reconhece uma situação fática de ocupação por movimentos sociais, a figura estatal entra em cena para viabilizar a acomodação e o rearranjo do local pelos interessados na terra. Ao decidir tomar para si determinada área, o Estado assume a responsabilidade de viabilizá-la. Como adverte Leite et al.¹⁰³, o desempenho de um assentamento é um desempenho do Estado. No mesmo passo, a violência, o conflito e as fraquezas do assentamento são também o fracasso do Estado.

Embora haja sempre a liderança de algum movimento social morando ou em constante contato com os assentados de determinada localidade ocupada, há de se admitir que há grande suscetibilidade dos assentados às ações ou omissões desse mesmo Estado. Os mesmos autores¹⁰⁴ indicam a existência de um sistema de coerções e cobranças recíprocas, que resultam numa tensão permanente, de modo que as características e o alcance que os assentamentos vão assumindo com o tempo estão, além de naturalmente relacionadas à história de luta antecedente que o gerou, influenciados pelas intervenções múltiplas do Estado, em seus diversos mecanismos.

Quando o próprio Estado figura como a principal figura opressora, e também ensejadora de conflitos no assentamento rural, a quem o assentado pode recorrer? Em busca de respostas para esse questionamento, incumbe analisar as figuras estatais que devem (ou deveriam) auxiliar na realização da reforma agrária, essencial para realização de uma efetiva justiça social no campo.

movimentos sociais nos estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011) Goiânia: Universidade Federal de Goiás/Faculdade de Direito, 2012. p. 14-15.

¹⁰² MAFFINI, Rafael. *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito Administrativo Brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 61.

¹⁰³ LEITE, Sergio et al. *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: UNESP, 2004. p. 64.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 64.

3.2 O poder público no âmbito rural e o acesso à Justiça

O acesso à justiça, como mecanismo de pacificação de conflitos e acomodação das tensões sociais, constitui temática de significativa relevância nas sociedades hodiernas, respeitadas as peculiaridades das organizações políticas e governamentais de cada país. A evolução dos povos e o maior acesso à informação globalizada têm implicado em acréscimo nas atribuições dos poderes estatais, especialmente em um crescimento exponencial da demanda do Poder Judiciário.

Em termos constitucionais, o direito pátrio e o princípio do acesso à justiça foram previstos na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, incisos XXXV¹⁰⁵, prevendo abstratamente a possibilidade de que todos, indistintamente e independente de sua condição socioeconômica, possam pleitear as suas demandas junto aos órgãos do Poder Judiciário, obedecidas as regras estabelecidas pela legislação processual.

A busca pela compreensão e materialização do acesso à Justiça, em regra pela via do Poder Judiciário, mas não se limitando a ele, vem se intensificando em nosso país que, assolado por severas desigualdades socioeconômicas, ainda é marcado pela insegurança interpretativa ocasionada por uma produção legislativa exacerbada e sem critérios. Some-se, ainda, uma exigência crescente de ações negativas e positivas do poder executivo no respeito às liberdades públicas e individuais, bem como na concretização de um extenso rol de direitos sociais, culturais e econômicos, que, cotidianamente desrespeitados, provocam um anseio social por justiça e igualdade.

Em termos históricos, aqui delimitando a análise a partir do final do século XVIII e ao longo do século XIX, tem-se que, após as revoluções liberais e a expansão das relações socioeconômicas capitalistas, o Estado Liberal passa a outorgar importância ao papel do poder/função legiferante, por meio da previsão de direitos ainda inexistentes, mas sob um prisma simplesmente formal, pois o acesso à justiça não se apresentava como sendo uma problemática significativa. Um passo a mais, ao longo do século XX, no período do Estado Social, o contexto muda e ganha prevalência a atuação do Poder Executivo, visto que a sociedade passou a exigir medidas do poder público (chefes do poder executivo) para a concretização dos direitos sociais já positivados nas cartas constitucionais, como assegurar a

¹⁰⁵ CF/88, art. 5º, XXXV: “[...] a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

todos saúde, educação, trabalho e segurança, iniciando a sedimentação da busca pelos direitos sociais.¹⁰⁶

Contudo, é com o amadurecimento dos chamados Estados Democráticos de Direito, especialmente nas duas últimas décadas do século XX, que o protagonismo se volta ao Poder Judiciário, pois a sociedade não mais se conformava com a insuficiência das políticas públicas por parte do Executivo e ansiava pela concretização do conteúdo normativo teleológico dos textos constitucionais. Esse contexto conduziu as instituições ligadas à administração da Justiça a desempenharem um papel determinante na concretização das políticas públicas, pois assumem a função de efetivadoras do chamado bem-estar social – só terá seu direito efetivado quem conseguir exigí-lo, ou seja, alcançar a real tutela de seu direito pelo Estado.¹⁰⁷

Nesse contexto, a garantia fundamental do acesso à justiça ganha contornos mais abrangentes. Além do acesso ao Poder Judiciário como garantia constitucional de ver seu direito analisado em juízo, há de se ter acesso à justiça como concretização de uma determinada ordem maior de valores constitucionais e fundamentais. Nessa visão, o acesso à justiça objetiva incluir o cidadão que está à margem do sistema e vai além, propiciando qualidade material e temporal de “saída” desse mesmo sistema¹⁰⁸, o que engloba questões como a duração razoável dos procedimentos e processos, a efetividade das tutelas, entre outras.

Sobre o acesso à Justiça, merece menção o tratamento do tema, de modo abrangente, por Mauro Cappelletti, que teoriza o acesso à justiça para além de uma concepção meramente formal, dotando-a de um sentido materialmente eficaz, ou seja, o acesso a uma ordem jurídica justa.

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado que, primeiro deve ser realmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.¹⁰⁹

¹⁰⁶ KIRCHNER Felipe; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro. O direito de acesso à justiça. In: ROSENBLATT, Ana et al. *Curso de mediação para Defensoria Pública*. 1. ed. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília, 2014. p. 23-44.

¹⁰⁷ BOBBIO, Norberto: *A era do direito*. Rio de Janeiro: Campos, 1992. p. 24-25.

¹⁰⁸ KIRCHNER Felipe; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro. O direito de acesso à justiça. In: ROSENBLATT, Ana et al. *Curso de mediação para Defensoria Pública*. 1. ed. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília, 2014..

¹⁰⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

Nesse sentido, Mauro Cappelletti, juntamente com Bryant Garth, apresentam as três ondas renovatórias da sistemática processual. O primeiro movimento relaciona-se à estruturação institucional de meios para o acesso; o segundo é relativo à proteção aos interesses difusos da nova sociedade de massas; o terceiro vincula-se à busca pela efetividade da tutela jurisdicional. Para o presente momento do estudo, interessa-nos a primeira onda.

Tendo como foco o cidadão pobre, condição de quase totalidade dos ocupantes e acampados dos assentamentos rurais de reforma agrária, pois é quem realmente lida com os verdadeiros entraves do acesso à Justiça, percebem-se quatro fases no cenário nacional dessa estruturação: a) criação do instituto da justiça gratuita pela Lei nº 1.060/1950 (mero direito à gratuidade das custas e despesas processuais); b) assistência judiciária, que compreende as diversas organizações estatais e paraestatais que garantem a indicação de advogados aos pobres (ex. serviços de assistência universitários e convênios com a Ordem dos Advogados do Brasil); c) assistência jurídica, que abarca a atividade anterior, mas agrega serviços jurídicos não relacionados ao processo (ex. orientação e composição extrajudicial de conflitos); e, finalmente, d) assistência jurídica integral, viabilizada pela criação da Defensoria Pública, carreira de Estado compromissada institucionalmente com a questão do acesso à justiça, e não apenas com o acesso formal ao Poder Judiciário. Pode-se, assim, sistematizar o tema:¹¹⁰

Quadro 2 – Acesso à justiça pelo hipossuficiente

<i>Sistema</i>	<i>Base legal</i>	<i>Viés de proteção</i>	<i>Garantia</i>
Justiça Gratuita	Lei nº 1.060/50	Econômica	Custas processuais
Assistência Judiciária	Leis esparsas	Econômica	Acesso judiciário
Assistência Jurídica	Leis esparsas	Econômica	Acesso judiciário e extrajudicial
Assistência Jurídica Integral	CF (5º, LXXIV, e 134) e LC 80/94	Vulnerabilidade organizacional	Acesso à justiça

Importante ressaltar que os sistemas de assistência se sobrepõem, no sentido de que o crescimento de uma forma mais nova e eficiente – tal como a assistência jurídica integral prestada pela Defensoria Pública – não apaga os sistemas anteriores (assistência judiciária e jurídica), que continuam existindo em uma perspectiva limitada, mas ainda muito relevante.

¹¹⁰ Vide KIRCHNER Felipe; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro. O direito de acesso à justiça. In: ROSENBLATT, Ana et al. *Curso de mediação para Defensoria Pública*. 1. ed. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília, 2014. p. 31.

Assim, mesmo sendo notório que o Estado brasileiro não se desincumbiu de sua obrigação de propiciar ao homem pobre do campo e da cidade o acesso aos direitos básicos, como a vida, a liberdade, a saúde, a educação, a moradia, ao menos com a atuação da Defensoria Pública há hoje, mesmo que de modo incipiente, viabilidade para que a voz do hipossuficiente seja ouvida.

Isso porque, se o Poder Executivo não cumpre bem seu papel de oferecer aos desafortunados os bens sociais mais essenciais, deve haver algum canal para que os hipossuficientes possam gritar sua desesperança. Esse foi o contexto que o constituinte preparou quando instituiu a Defensoria Pública, órgão que fará possível chegar o clamor do pobre ao Judiciário, para que muitos de seus direitos fundamentais negligenciados possam ser resguardados. A Defensoria Publica trabalha com esse mister.

Nada obstante, trataremos com mais detalhes dessa Instituição adiante, pois a definição e a concretização do acesso à Justiça envolve outros atores institucionais, que serão também essenciais para visualizar as melhores estratégias de enfrentamento e pacificação da conflituosidade no âmbito rural. Há questionamentos, portanto, fundamentais a serem enfrentados: a resolução de conflitos e o direito de acesso à justiça limita-se a encontrar abertas as portas do Judiciário? Existem outras formas de pacificação da violência individual e social, especialmente pela resolução extrajudicial de conflitos? Como propiciar ao cidadão tal objetivo, por meio da atuação de outros órgãos estatais e não estatais para a defesa de seus direitos? A tentativa de resposta a essas questões passa pela compreensão do papel dos entes estatais envolvidos, supostamente capazes de dar a resposta social esperada à situação de penúria no campo.

3.2.1 O Executivo

A maioria dos Estados democráticos modernos, inspirados nas lições de Montesquieu, evidentemente respeitadas as peculiaridades de cada nação, são orientados pela proposição da tríplice separação dos poderes (*rectius*: das funções de Estado). Isso porque, a despeito de todas as construções teóricas feitas por ilustres pensadores ao longo dos séculos acerca do tema, foi por intermédio das lições desse filósofo francês que essa teoria foi sendo formatada de modo sistematizado.

Na obra *O espírito das leis*, originalmente publicada em 1748, Montesquieu define o Estado organizado com três poderes harmônicos e independentes entre si, sendo eles o Poder

Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário¹¹¹, que encontram suas ações e limites pela lógica do sistema de freios e contrapesos, evitando a tirania de um poder sobre outro. Na definição de José Afonso da Silva, esse sistema materializa-se na “busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o demandado de um em detrimento do outro e especialmente dos governados”.¹¹²

Assim, a estrutura ideológica tripartite dos poderes estatais contribuiu decisivamente para a diminuição dos governos absolutistas, assim como viabilizou instrumentos legais de proteção aos direitos fundamentais dos cidadãos.

No Brasil, excetuando a Constituição de 1824 – com seu Poder Moderador – e a de 1937 – sob a égide ditatorial Getulina –, houve, pelo constituinte nacional, o alinhamento com tal teoria tripartite do poder. Atualmente, a CF/88 prevê expressamente, em seu artigo 2º, que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Trata-se de um princípio fundamental do ordenamento jurídico brasileiro que o legislador constituinte originário consagrou, na Carta Política de 1988, como cláusula pétrea no artigo 60, § 4º, III.

Especialmente no que diz respeito ao Poder Executivo, este é exercido, no Brasil, pelo Presidente da República, no âmbito federal, a quem compete os atos de chefia de Estado, juntamente com os Ministros de Estado, que por ele são indicados a fim de auxiliá-lo na desconcentração temática da tomada de decisões. Em sentido simétrico, no âmbito estadual a chefia é encabeçada pelo Governador de estado-membro e, nos municípios, pelo Prefeito.

Para o objeto de nossos estudos, relativo ao *locus* dos assentamentos rurais de reforma agrária, incumbe analisar o papel do Poder Executivo Federal, uma vez que, nos termos do artigo 184 da CF/88, incumbe somente à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária.

O poder executivo, além de utilizar-se de mecanismos de desconcentração administrativa de suas atividades e funções por intermédio dos diversos ministérios e secretarias, também lança mão da descentralização administrativa quando decide criar pessoas jurídicas autônomas, como instrumento direto de atuação perante algum setor social, almejando a consecução de objetivos específicos no contexto político e comunitário.

¹¹¹ HUISMAN, Denis (Dir.). *Dicionário dos filósofos*. Tradução de Cláudia Berliner et alli. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 75.

¹¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 110.

No caso da política pública de reforma agrária, por sua grandeza e minúcias técnicas, houve a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), uma autarquia federal cuja missão prioritária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. Criado pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, atualmente o Incra está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e implantado em todo o território nacional por meio de trinta superintendências regionais, que determinam ações de regularização conforme a realidade de cada estado-membro.

É interessante observar que no próprio sítio do Incra há um resumo dos principais desideratos institucionais e sociais sobre o tema (ainda que boa parte inalcançados pela atual sistemática de reforma agrária), sob a nomenclatura de diretrizes estratégicas da reforma agrária, que podem ser resumidamente elencados: a) democratização do acesso à terra; b) reforma agrária de forma participativa; c) fiscalização da função social dos imóveis rurais; d) qualificação dos assentamentos rurais, e) demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades tradicionais e quilombolas.¹¹³

A missão do Incra é bem definida e teoricamente exequível, contudo, a execução da reforma agrária nacional não acontece de forma plena. Não se olvide que estamos tratando de uma questão que já deveria ter sido resolvida no Brasil desde a segunda metade do século XIX, mas que sempre esbarrou na resistência dos poderosos, que exploram a agricultura brasileira, desde sempre baseada em um tripé formado por latifúndios, monocultura e trabalho escravo ou subjugado.

O ponto central desse tópico é avaliar o papel do Executivo (e sua efetividade) nas políticas públicas de prevenção, enfrentamento e soluções viáveis para a violência nos assentamentos rurais de reforma agrária.

Primeiramente, no que diz respeito ao planejamento de ações, um passo importante foi dado em 2006, quando os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Justiça, do Meio Ambiente e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, por intermédio da portaria interministerial nº 1.053, de 14 de julho de 2006, criou a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo (CNVC), coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Ouvidoria Agrária Nacional.¹¹⁴

¹¹³ Esses dados podem ser encontrados em: INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *O Incra*. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/content/o-incra>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

¹¹⁴ Mais informações acerca do funcionamento e objetivos da citada Comissão em: SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo (CNVC)*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/ouvidoria/comiss%C3%A3o-nacional-de-combate-%C3%A0-viol%C3%A2ncia-no-campo>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

Conforme se extrai do citado sítio do MDA, até o mês de março de 2016 mais de mil reuniões da CNVC foram realizadas desde sua criação, analisando questões gerais e, mormente, problemas específicos de violências no campo. Ou seja, resta claro que tal Comissão estuda as diversas espécies de conflitos agrários (envolvendo pequenos e grandes agricultores, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, etc.), inclusive os ocorridos assentados da reforma agrária.

Especialmente no que diz respeito aos assentamentos situados em Goiás, pode-se citar como exemplo de atuação da CNVC a audiência pública realizada na Câmara dos Deputados em outubro de 2015, na qual o Presidente da Comissão estabeleceu compromisso de ações preventivas de violência junto aos envolvidos em ocupações de fazendas nos municípios goianos de São João da Aliança, Água Fria de Goiás, Alto Paraíso, Niquelândia e Planaltina de Goiás.¹¹⁵ Na ocasião, foram firmados, pelos proprietários, trabalhadores, Inbra, Polícia Militar, Poder Judiciário e CNVC, compromissos para diminuir a tensão nas áreas ocupadas pelos movimentos sociais, em salutar postura de enfrentamento pacífico dos impasses sociais, econômicos e ideológicos colocados.

Os movimentos sociais de luta pela terra, contudo, questionam a real eficácia da citada comissão, uma vez que as ações da CNVC não poderão se dissociar das diretrizes do Inbra, tampouco do modelo de reforma agrária vigente para determinar a solução dos conflitos encontrados. Observa-se que a Comissão não avança, em termos práticos, em suas tratativas junto ao próprio Inbra, órgão responsável pelo acompanhamento daqueles que moram e trabalham em assentamentos já estabelecidos e em atividade (sem olvidar que essa Autarquia, ao longo dos tempos, tem sofrido com a política de descaso da União, o que tem refletido na sua capacidade operacional).

A questão posta é: para o conflito iminente ou ocorrido antes da formação efetiva do assentamento há holofotes, mas e depois? O acampado e o assentado, como sempre, são relegados à própria sorte, vítimas das diversas espécies de violência reais e simbólicas, esquecidos pelo Estado em um pedaço de terra com pouca ou nenhuma estrutura.

Em situações de tensão, o que trabalhador rural vê, em verdade, é a chegada das forças policiais, e não de órgãos de estudo e prevenção da violência como a CNVC, ou seja, observa, prioritariamente, medidas para reprimir movimentos sociais ao invés de diálogo, estudo e prevenção da violência no campo.

¹¹⁵ Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2015/audiencia-publica-20-de-outubro-de-2015-oan-md>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

Nesse contexto, em uma segundo prisma de análise das ações do Executivo, inevitável notar o outro aspecto de ações do Executivo no campo da violência e da conflituosidade nos assentamentos rurais: a repressão. Assim, um dos objetivos do presente estudo é questionar a eficiência das ações do Poder Público na prevenção e no enfrentamento da violência no âmbito da reforma agrária. Nesse sentido, o Executivo, provocado pela sociedade civil, necessita rever o uso das forças policiais diante do conflito social.

Assim, sabendo que a polícia é a instituição que exerce de forma mais direta o monopólio da força estatal, há de se repensar seu papel no campo em dois aspectos: seus modos de atuação diante do conflito ou da violência ocorrido nos assentamentos rurais, bem como questionar a própria necessidade da interferência policial em certas situações de conflito entre assentados.

Quanto à atuação da força policial em conflitos no campo como controle social, não é novidade a repetitiva truculência policial, federal e estaduais, em suas ações repressivas no meio rural, em muito incitada pela ineficiência de nossa justiça penal. Episódios lamentáveis como de Eldorado dos Carajás, no Pará¹¹⁶, são expoentes dessa triste realidade, que infelizmente continuam ocorrendo cotidianamente, sem obter a atenção da mídia, pois disseminados nos assentamentos e ocupações ao longo do país, sob a mesma vertente de extermínio do trabalhador rural (conforme dados da CPT no Relatório de 2014¹¹⁷, dos 36 assassinatos no campo registrados no país, 11 deles são de trabalhadores dos movimentos sociais sem-terra).

Quando se tem como foco o assentamento já constituído, há constatação factualmente oposta, mas socialmente também nefasta: a ausência da figura policial no campo. Em regra, a localização distante dos assentamentos no meio rural em relação ao centro urbano, a dificuldade de acesso, aliadas à carente estrutura material e de pessoal das polícias civis e militares, os deixam à própria sorte em termos de segurança pública. O poder público não se faz presente e os trabalhadores rurais desacreditam a cada dia mais do papel do Estado.

¹¹⁶ Em abril de 1996, no município de Eldorado dos Carajás, no Pará, 19 trabalhadores rurais sem terra, em manifestação legítima, foram brutalmente mortos e 56 ficaram feridos, em massacre praticado pela polícia militar daquele estado. Para mais detalhes: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88391999000400015>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

¹¹⁷ CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; COSTA, Edmundo Rodrigues (Coord.). *Conflitos no Campo* – Brasil 2014. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2014.

Em termos de realidade social, contudo, não existe lacuna de poder. Quando o Estado não está presente, alguém vai ocupar o seu lugar, muitas vezes com resultados mais exitosos. Interessante citar a riquíssima experiência relatada pela pesquisadora e professora Franciele Cardoso em sua pesquisa de campo, em que esteve morando algumas semanas no projeto de assentamento rural localizados na região do Pontal do Paranapanema, no estado de São Paulo. Nesse período, ela constatou a existência de um “regimento interno para o regramento da vida social”, o qual deixava claro que delitos de agressões leves e furtos e roubos seriam comunicados aos líderes do movimento social pela “coordenação de disciplina, coordenação de grupos e dirigentes para tomar as medidas cabíveis para o caso” e “dependendo da gravidade será comunicado as autoridades competentes”.¹¹⁸

Não há críticas aos trabalhadores e líderes dos movimentos sociais nesse caso. O controle social comunitário surge quando o Estado é ineficiente ou ausente (supondo que devem estar presentes). Princípios da legalidade e inafastabilidade do judiciário são exequíveis quando existe a figura estatal para lhes fazer valer. Na vida real, sem a presença “oficial” do ente público, a comunidade tem que se auto-organizar e eleger um ente ou pessoa a quem recorrer em caso de descumprimento de regras. No caso ilustrado, como em diversos acampamentos e assentamentos pelo país, não será a figura da polícia ou do judiciário, mas dos líderes locais ou dos movimentos sociais que exercerá esse papel, inclusive nas reprimendas ou prevenções criminosas.

Entretanto, esse mesmo Executivo (polícia), que praticamente ignora a existência dessas comunidades, quando decide agir o faz de modo violento, ignorando as garantias constitucionais e as especificidades locais. Ao levar ao conhecimento do Ministério Público e do Judiciário eventuais fatos delituosos, o faz de modo seletivo e inquisitivo, pois os agentes de polícia, em sua maioria, tendem a apontar os suspeitos de sempre, os estereótipos da prática delituosa. Não por outra razão, essa conduta reforça as já elevadas taxas da cifra negra no âmbito rural, conforme explanado anteriormente.

Assim, repise-se, inexistem, de fato, políticas públicas do Executivo na prevenção e no combate à violência e à conflituosidade no âmbito dos assentamentos rurais de reforma agrária. Quiçá o objetivo previsto no inciso IV, do art. 2º, da citada Portaria Interministerial que criou a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo (CNVC), qual seja, “IV - estimular o diálogo e a negociação entre os órgãos governamentais, das três esferas da Federação, e a sociedade civil organizada, com o objetivo de alcançar soluções pacíficas nos

¹¹⁸ CARDOSO, Franciele Silva. *A luta e a vida: estudo do controle social do MST nos acampamentos e assentamentos de reforma agrária*. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2012. p.188-189.

conflitos fundiários e agrários”, venha a ser a chave principal para o amadurecimento da questão e do avanço social esperado no tema, conforme veremos a seguir.

3.2.2 O Legislativo

A análise das medidas mais eficazes na prevenção e no enfrentamento da violência rural passa, necessariamente, pela existência de um arcabouço legislativo que legitime a atuação dos Poderes Executivo e Judiciário, bem como da Defensoria Pública, e oriente, de modo claro e preciso, a sociedade civil nos casos concretos.

Assim, apoiado na teoria da separação das funções estatais, nos termos antes explanados, ao Poder Legislativo cabe legislar – função típica e primordial –, assim como fiscalizar a administração pública. Nessa última função, observam-se suas ações de controle¹¹⁹, que podem ser político-administrativas (a exemplo das CPIs) e financeiro-orçamentárias (com o auxílio dos Tribunais de Contas, nos termos dos artigos 70 a 75 da CF/88).

No sistema brasileiro, o legislativo federal é bicameral (Senado e Câmara dos Deputados) e, no âmbito de estados-membros e municípios, é unicameral (assembleias legislativas e câmara de vereadores, respectivamente). Contudo, nos termos do art. 22, I e II, da CF/88, compete privativamente à União legislar sobre direito agrário e desapropriação, fato que concentra a análise desse tópico no legislativo federal (sem prejuízo de avaliar o papel do legislativo estadual).

Além dos artigos relativos à competência legislativa em sede de reforma agrária, o legislador constitucional também informa, nos artigos 186 a 189 da CF/88, os critérios para se definir a função social que todo imóvel rural deve cumprir, questão regulamentada pela Lei 8.629/1993. Isso sem olvidar que o tema já havia sido tratado antes de 1988 pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964).

Em termos legislativos ordinários, quanto ao aspecto de prevenção e combate à violência nos assentamentos rurais, não há disposições específicas no Código Penal, mas a Lei 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, informa, em seu art. 2º, §7º, serem os atos de violência hipótese de exclusão do beneficiário, mas em hipóteses específicas, *in verbis*:

¹¹⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 385.

§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

Note-se que tal dispositivo, para fins de punir um trabalhador com sua exclusão do Programa, somente se preocupa com a violência relacionada ao aspecto político de atuação dos movimentos sociais, ou seja, a “invasão”, a “ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado” ou “quaisquer outros *atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações*”. É com essa “violência” que o legislador da Reforma Agrária está preocupado? Prever punição para ações sociais de reivindicação da terra? Como querer punir ou falar em violência se a própria formação dos acampamentos e assentamentos tem origem na luta e na pressão ao Estado omissivo? Os atos de violência que efetivamente configurem crimes previstos em lei penal devem ser apurados e punidos, caso comprovados.

Não se pode admitir que o legislador, ao invés de normatizar mecanismos pacíficos de solução para a violência nos assentamentos, problema essencial a ser enfrentado, busque “prevenir” delitos antes ou durante os processos de ocupação, assim abafando o direito de manifestação dos movimentos sociais com ameaças de exclusão de beneficiários. Tal previsão legal implica, na prática, o estímulo à informalidade e à desorganização dos critérios de seleção dos assentados. Esse contexto somente aumenta a tensão entre trabalhadores e líderes dos movimentos sociais, que culmina em aumento da violência nesses locais.

Por oportuno, nessa mesma perspectiva, sob fortes críticas, recentemente entrou em vigor a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que, sob o pretexto de regulamentar o disposto no inciso XLIII do art. 5ª da Constituição Federal, disciplina o conceito e as características da prática de terrorismo. A despeito do suposto resguardo trazido pelo § 2º do artigo 2º da citada lei, esse diploma vem recebendo diversas críticas de órgãos como MST, Greenpeace e Organização dos Estados Americanos (OEA)¹²⁰, por conter expressões excessivamente

¹²⁰ Informações detalhadas sobre o tema em: MARTINS, Rodrigo. O terrorismo da Lei Antiterror. *Carta Capital*, 8 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/878/o-terrorismo-da-lei-antiterror-1845.html>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

genéricas e linguagem vaga, que pode vir a ser usada para tolher o exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como para processar criminalmente membros de movimentos populares.

Enfim, o legislador reiteradamente demonstra acreditar na crença de um direito penal máximo, capaz de resolver todos os problemas da sociedade. Não é com mais leis penais tipificando condutas ou mais indivíduos encarcerados que haverá diminuição da violência e aumento da sensação de segurança. No meio rural não é diferente, de modo que é preciso olhar com mais parcimônia para a conflituosidade nos assentamentos rurais de reforma agrária, a fim de encontrar meios mais eficazes de preveni-la, conforme veremos adiante.

3.2.3 O Judiciário

O Estado liberal que se consolidou nos dois séculos antecedentes ao atual tinha entre seus objetivos centrais conter e delimitar o poder tradicional absolutista, como exigência oriunda da burguesia em ascensão, especialmente utilizando as regras escritas para fixar os direitos e garantias individuais e o controle das ações do Estado. Esse processo foi se materializando para viabilizar a formatação do chamado Estado de Direito, no qual os direitos estão protegidos em normas a todos aplicadas. A evolução dessa configuração de governo, aliada ao fenômeno da constitucionalização de direitos no decorrer do século XX, abriu espaço para que se impusesse também ao Estado a necessidade de agir democraticamente, em observância ao corolário da igualdade. É o que se vê representado no artigo 1º da nossa Constituição Federal.

Em um Estado Democrático de Direito, o Poder Judiciário assume posição de relevo, uma vez que, além de dar respostas às lides concretas a ele postuladas, o poder judicante também possui a função de interpretar a norma constitucional e infraconstitucional. Suas atividades típicas já são, por si só, basilares à manutenção da organização social nesse modelo.

Ocorre que, mesmo com o advento da Constituição Cidadã de 1988 (repleta de diretrizes à atuação da atividade judicante) e da emenda constitucional nº45/2004, que imprimiu a chamada reforma do Judiciário, ainda assim é fácil observar que, nas atuações judiciais, há muitas decisões que reforçam desigualdades e exclusão social. O papel do Judiciário é criticado em muitos conflitos agrários, especialmente pela diferença de tratamento quando o acusado é integrante do movimento social ou proprietário de terra. O rigor para a apuração das condutas atribuídas aos integrantes dos movimentos ou dos

trabalhadores rurais contrasta com a ineficácia da persecução penal dos acusados em face dos indivíduos reconhecidos como grandes proprietários de terra, que, por seu prestígio econômico e político, bem como por intermédio de bons advogados, conseguem impedir condenações em conflitos agrários por eles eventualmente cometidos.¹²¹

Além do histórico brasileiro de alijamento político e social do mais pobre e desfavorecido, que se reflete em quem é preso, processado e condenado judicialmente, há de se destacar que a composição do Judiciário pode não refletir a aparente isonomia e meritocracia supostamente existente, pois a carreira é acessível mediante concurso público. Isso porque, como bem demonstrou Frederico Almeida¹²², os aparentes critérios impessoais que ditam os certames para seleções de magistrados são, na verdade, determinados pela origem social, pelas universidades e trajetórias profissionais comuns à grande maioria dos magistrados.

Assim, além de eternizar a presença das classes mais favorecidas nos cargos jurídicos relevantes, segundo o estudioso poder-se-ia observar as chamadas “dinastias jurídicas”. Ou seja, a presença das mesmas famílias, por várias gerações, no cenário jurídico, especialmente nas posições mais elevadas da estrutura judicial.¹²³ Claro que não se pode generalizar, tampouco ignorar que novos ventos sopram para permitir um Judiciário cada vez mais independente de influências políticas e econômicas. Contudo, infelizmente, ainda é um quadro em construção.

Não bastasse isso, o jurisdicionado também se depara com um Judiciário sujeito à variações locais e regionais, especialmente no âmbito penal, que o torna mais sujeito à quebra da isonomia e isenção na aplicação da lei – já tão deficitária. A prestação jurisdicional torna-se um jogo complexo, em que as partes mais vulneráveis, como o homem pobre do campo e os integrantes dos movimentos sociais, tendem sempre a encontrar um final infeliz. Com maestria, Alexandre Morais da Rosa explana que:

No jogo do processo penal brasileiro em que nem mesmo as regras são compartilhadas, esse problema torna o jogo dependente do dono da bola, ou seja, em

¹²¹ LIMA, Renato Sérgio de; STROZAKE, Juvelino. Garantias constitucionais e prisões motivadas por conflitos agrários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, ano 14, nº 601, p. 321-339, maio-junho 2006,.

¹²² ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

¹²³ A reforçar os argumentos e a corroborar a contemporaneidade da questão, vale citar o recente caso da – questionável – nomeação da filha de um Ministro do STF para cargo de desembargadora do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Para mais detalhes, vide: VEJA.COM. *Advogados decidem entrar na justiça contra nomeação da filha de Fux*. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/advogados-decidem-entrar-na-justica-contra-nomeacao-de-filha-de-fux>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

cada unidade jurisdicional, diante da ausência de sentido compartilhado das normas processuais, o jogo apresenta variáveis. E isso é antidemocrático.¹²⁴

No que tange ao julgamento dos crimes cometidos no âmbito rural, e especialmente no dos assentamentos de reforma agrária, além das peculiaridades da composição do Judiciário pátrio, há de se rememorar a existência da pecha de inconformismo social associado aos movimentos sociais de luta, conforme visto no Capítulo 2. O magistrado brasileiro, quando provocado em caso de invasão de terras, na maioria dos casos age liminarmente, para colocar “ordem na bagunça”, para que se possa manter hígido o intocável direito de propriedade previsto no artigo 5º da CF/88.

Instrumento interessante na busca para melhorar um pouco esse estado de coisas e aproximar o Judiciário dos trabalhadores e movimentos sociais é a criação das chamadas Varas Agrárias, que passou a ter contornos constitucionais mais exequíveis após o advento da EC 45/2004, que alterou o artigo 126 da CF/88. Atualmente, apenas onze dos vinte e sete Tribunais de Justiça estaduais e dois dos cinco Tribunais Regionais Federais contam com varas agrárias, especializadas em dirimir conflitos fundiários, mais especificamente o julgamento das ações possessórias coletivas e das ações de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.¹²⁵

Para alguns doutrinadores, contudo, a lógica de atuação pontual das varas agrárias no deslinde, por exemplo, das questões possessórias não se apresenta como solução para o problema, uma vez que enfrenta apenas o efeito final, a tensão social, sem efetivamente contribuir para a melhora da Reforma Agrária (o que, em verdade, seria papel apenas do Poder Executivo).¹²⁶

Ademais, seria salutar que as citadas varas especializadas também dispusessem de competência criminal respectiva, de modo que a violência no campo pudesse receber uma atenção mais específica e cuidadosa do Judiciário. Como exemplo, os estados do Pará e da Paraíba, por intermédio de legislações estaduais ao longo dos anos 1990, estabeleceram a possibilidade de criar vara agrárias com competência criminal, em delitos decorrentes dos conflitos pela terra. Contudo, posteriormente, em ambos os estados, a atribuição criminal fora

¹²⁴ ROSA, Alexandre Morais da. *Guia compacto do processo penal conforme a teoria dos jogos*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014. p. 20.

¹²⁵ Disponível em: CNJ – Conselho Nacional de Justiça. *Onze TJs e dois TRFs possuem varas especializadas em questões agrárias*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61158-onze-tjs-e-dois-trfs-possuem-varas-especializadas-em-questoes-agrarias?>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

¹²⁶ QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Varas agrárias: qual a potencialidade da proposta? In: *Lutas & Resistências*, n. 1. Londrina: Midiograf, 2006. p. 121-130.

retirada por outras legislações estaduais, passando a assumir apenas as questões agrárias, especialmente as fundiárias.¹²⁷

Alguns criticam a atribuição criminal às varas agrárias pela dificuldade de se definir o critério de sua competência. O primeiro pensamento seria defini-la em razão da matéria, ou seja, crimes com motivação agrária. Contudo, seria, de fato, muito vago o conceito, dando margem à dúvidas e incontáveis conflitos de competência. A segunda possibilidade seria definir um critério objetivo pela tipificação das infrações penais agrárias e as circunstâncias que remeteriam seu julgamento à vara agrária.¹²⁸ Assim, por exemplo, se teria a lesão corporal ou o homicídio, quando praticados objetivando forçar a desocupação de imóveis rurais, ou furto ou ameaça ocorrido no interior e assentamento de reforma agrária.

Essa segunda hipótese, no entanto, teria dois inconvenientes: primeiro, depender de uma legislação federal única (pois é competência privativa da União legislar sobre direito penal, nos termos do art. 22, I, da CF/88). Isso, em termos políticos, pode demandar muito tempo e desestimular os tribunais de 2ª instância nessa empreitada. Segundo, implica em criar mais tipos penais, inflando o já tão exacerbado arcabouço punitivo pátrio.

Diante disso, alinhado com o objeto do presente trabalho, a sugestão é que, desde já, a eventual competência criminal das varas agrárias (e, claro, com intuito mais conciliador que punitivista) possa abraçar, ao menos, os delitos praticados em assentamentos rurais de reforma agrária instalados e acompanhados pelo Incra, ou seja, apoiado no critério territorial (assentamento) e vinculado ao respectivo estado-membro. Isso porque, como dito alhures, o Poder Público cria o assentamento e determina quem pode ocupá-lo. Logo, deve oferecer uma solução específica e rápida para resolver a conflituosidade oriunda desse *locus*.

Ainda quanto às citadas varas agrárias, para fins de obter a melhor solução para eventual lide a elas propostas, poder-se-ia utilizar com mais frequência a esquecida prova de inspeção judicial. Embora inserida no parágrafo único do art. 126 da CF/88, bem com prevista nos artigos 481 a 483 do CPC/15, esse tipo de diligência é pouco usado, pois envolve o interesse e a disponibilidade do magistrado em ir ao local do conflito, a fim de verificar as reais condições do objeto litigioso. No caso de um assentamento rural em que se trava, por exemplo, uma disputa de posses ou a ocorrência de um crime com peculiaridades locais,

¹²⁷ Dados encontrados em: QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. *Cartografia da justiça agrária no Brasil*. Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/cartografia_da_justica_agraria_no_brasil_mariana_trotta_2010_0.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2016.

¹²⁸ Interessante hipótese trazida por Marcus Alan de Melo Gomes, em Palestra proferida no Seminário Internacional de Direito Agrário, em São Luis/MA, em 2003. Disponível em: GOMES, Marcus Alan de. *A experiência resultante da criação de varas agrárias no estado do Pará*. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/texto/MarcusAdeMGomes.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

servirá a inspeção de instrumento relevantíssimo ao deslinde justo da causa, pois permite contato direto do juiz com pessoas e evidências que não estariam presentes nos autos judiciais.

Por fim, e não menos importante, quando tratamos do papel do Poder Judiciário nas políticas públicas há de se destacar um fenômeno que vem se consolidando para além da teoria clássica da separação de poderes, influenciando diretamente na definição das ações estatais nos diversos setores sociais (e na reforma agrária): o ativismo judicial. Incitado pela chamada judicialização das políticas públicas, na qual a sociedade procura o Judiciário para resolver questões oriundas da omissão dos demais Poderes – Legislativo e Executivo – o ente judicante passa a assumir novas responsabilidades.

Evidentemente, o avanço das decisões judiciais em esferas de responsabilidade dos outros Poderes surge como resposta ao anseio social de tirar da inércia as demais figuras de Estado, que descumprem suas funções precípua e implicam na ofensa aos direitos e garantias individuais e coletivos, assegurados pelo artigo 5º da CF/88.

Nada obstante, é preciso observar que a formação e a constituição do Judiciário, especialmente das Cortes Superiores, muitas vezes implica em comportamento autoritário e perpetra desigualdades sociais em face dos mais desamparados, especialmente no âmbito penal. Como advertiu Alessandro Barata¹²⁹, o Judiciário detém o poder de “estabelecer quais pessoas devem ser perseguidas”, implicando em um “antagonismo entre grupos sociais”. Ou seja, a notória seletividade do sistema penal (cujas maiores vítimas são negros e pobres), coroada pela atuação do Judiciário, torna-se ainda mais nociva quando se observa o ativismo judicial e o controle sobre os demais Poderes.

No âmbito agrário, Franciele Silva Cardoso analisa que a face mais tenebrosa da persecução penal seletiva é a tentativa de minar as ações dos movimentos sociais de busca pela terra pela prisão de líderes, provocando o temor dos trabalhadores rurais envolvidos.¹³⁰ Mas não olvidemos, já situando o fato no ambiente dos assentamentos estabelecidos, que a interferência do Judiciário na (re)organização da distribuição das parcelas de reforma agrária, realizada administrativamente pelo Incra¹³¹, também representa um exemplo da nocividade do ativismo judicial no meio rural.

¹²⁹ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do Direito Penal: introdução à Sociologia do Direito Penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan/Instituto Carioca de Criminologia, 2002, p. 110-111.

¹³⁰ CARDOSO, Franciele Silva. *A luta e a lida: estudo do controle social do MST nos acampamentos e assentamentos de reforma agrária*. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2012. p. 121

¹³¹ Vide as recorrentes decisões judiciais que interferem no funcionamento administrativo do Incra. Por exemplo, no caso da ação civil pública 17922-11.2013.4.01.3500, SJ/GO em face do Incra, a notícia que se veiculou,

De todo modo, não se pode generalizar e impor uma indevida pecha ao Poder Judiciário por tentar estabelecer política pública de tratamento adequado aos problemas jurídicos e aos conflitos de interesses. A sociedade, em especial, anseia por mudanças nos mecanismos de solução e pacificação de conflitos. Assim, após a Reforma trazida pela EC 45/2004, com a criação do Conselho Nacional de Justiça, percebeu-se um movimento para que o Judiciário atuasse não somente nos processos judiciais, mas utilizasse outros instrumentos e mecanismos de solução de conflitos, em específico os consensuais, como a mediação e a conciliação, o que, como será visto a seguir, pode exercer papel mais eficaz na tentativa de uma real pacificação dos conflitos no campo.

3.2.4 O Ministério Público

A importância do Ministério Público no Estado Democrático de Direito atual é indiscutível. Nada obstante, em que pese as vozes mais ousadas, pacificou-se, constitucional e doutrinariamente no direito pátrio, que o *parquet* não pode ser visto como um quarto poder, e sim como um órgão independente de Estado. Nos dizeres da própria CF/88, art. 127, é uma “instituição” a quem é incumbida a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Em outras palavras, primordialmente, o Ministério Público deve zelar pelo equilíbrio entre os Poderes, fiscalizando-os, e pelo respeito aos direitos fundamentais.

A origem do Ministério Público diverge nos doutrinadores, que suscitam suas primeiras manifestações já na Roma antiga. Contudo, como adverte Marcelo Vigliar¹³², “[a] origem histórica da instituição está associada à própria evolução do Estado Moderno”. Assim, em um contexto de reação ao absolutismo estatal e em busca da superação da vingança privada, o Ministério Público como o conhecemos foi se formatando ao longo dos séculos XVIII e XIX, sendo previsto normativamente já nos Códigos Napoleônicos, após a Revolução

em boa parte dos meios sociais, foi essa: MPF – Ministério Público Federal. *MPF consegue que o Incra fique proibido de regularizar terras adquiridas por pessoas não assentadas em Goiás*. Disponível em: <<http://www.prgo.mpf.mp.br/patrimonio-publico/noticias/2584-mpf-consegue-que-o-incra-fique-proibido-de-regularizar-terras-adquiridas-por-pessoas-nao-assentadas-em-goias.html>>. Acesso em: 19 maio. 2016. Nada obstante, ao contrário da ideia de limpeza moral advinda da medida judicial, que a notícia incute no leitor, nessa ACP foi declarada a nulidade de parte da IN nº 71/2012, que buscava reconhecer e pacificar situações consolidadas pelo tempo em assentamentos de reforma agrária. Logo, a decisão judicial vai gerar, na prática, um efeito reverso, qual seja, impedir que aqueles que permaneceram na parcela por mais de 10 (dez) anos e cumpriram todas as obrigações contratuais e legais, sejam autorizados a receber o título da terra, delongando ainda mais a regularização da situação desses assentados antigos, o que aumenta a tensão e a violência local.

¹³² VIGLIAR, José Marcelo Menezes; JUNIOR, Ronaldo Porto Macedo. *Ministério Público: Democracia*. São Paulo: Ed. Jurídico Atlas, 1999.

Francesa de 1789. Foi exatamente nesse quadro que começou a restar clara a divisão das funções do Ministério Público, conservadas até os dias de hoje, de titular da ação penal e a de “*custos legis*”, objetivando zelar pelo cumprimento das normas jurídicas.¹³³

No Brasil, conforme ensina Hugo Nigro Mazzilli, a despeito de previsto como instituição desde 1890, regulamentada constitucionalmente em 1934, 1946 e 1967, em capítulos próprios, foi somente por intermédio da CF/88 que o Ministério Público passa a ter efetiva existência e atuação autônomas, sendo sua independência condição necessária para assegurar a inércia do Poder Judiciário e garantir efetivo acesso à jurisdição, quando da ocorrência de lesões a interesses públicos ou coletivos.¹³⁴

Conforme previsto atualmente em sede constitucional, o *Parquet* atua tanto na esfera penal – capitaneado pela titularidade da ação penal – quanto no âmbito civil – no qual se pode destacar a tutela dos direitos difusos e coletivos, as ações de improbidade e de inconstitucionalidades, assim como a defesa judicial das populações indígenas.

Para o presente estudo, a atuação no âmbito penal assume especial relevo, pois o Ministério Público é o órgão estatal encarregado de exercer primordialmente a ação penal (art. 129, I, CF), mitigada apenas nos casos de ação penal privada comum e ação penal subsidiária (art. 5º, LIX, CF). Ocorre que o *Parquet* no Brasil atua com o intuito de abarcar todos os assuntos ligados ao crime, com participação e interferência no trabalho de investigação policial, na movimentação da máquina judiciária, na instrução e no provimento judicial, terminando pela execução da pena. Essa ideologia de máxima efetividade na persecução penal, em verdade, contrapõe-se à imagem divulgada de instituição que protege o bem-estar social e coletivo, visto que o papel penal insere-se em um contexto de controle social formal, que reforça a nociva seletividade do sistema punitivo brasileiro, conforme antes exposto.

A atuação do Ministério Público diante do “sujeito do delito” não se distancia muito das vicissitudes notórias já anotadas nas ações das polícias, conforme visto anteriormente, ou seja, a máquina estatal penal alcança os alvos corriqueiros, quais sejam, os pobres, os de pouca educação formal, os desempregados, os moradores das localidades esquecidas, os membros de movimentos sociais e o trabalhador rural.

¹³³ SAUWEN, João Francisco Filho. *Ministério Público brasileiro e o Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1999.

¹³⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1998. p. 104.

Com relação a esse último, e tendo como norte a questão agrária, observa-se a evidente insensibilidade das instituições de persecução penal quanto às peculiaridades do homem no campo, especialmente no âmbito dos assentamentos rurais de reforma agrária, pela história de luta, anseios coletivos e aura realidade dos envolvidos. Em verdade, ocorre o contrário, nota-se intenso rigor e celeridade do sistema penal, encabeçado pelo Ministério Público, na apuração das condutas atribuídas aos integrantes dos movimentos sociais, trabalhadores rurais e agricultores familiares tradicionais e, de outro lado, a lentidão em face dos acusados pertencentes às classes dos grandes proprietários de terra.¹³⁵

Essa realidade é reflexo da maneira como as instituições são ideologicamente geridas. Assim, como na magistratura, os aparentes critérios impessoais dos concursos públicos ficam alijados pela verdadeira influência na aprovação, ou seja, origem social, formação acadêmica e trajetórias profissionais comuns aos membros que ingressam na carreira.¹³⁶ Não se desconhece ser utópico desejar uma mudança em curto prazo para esse contexto, mas é preciso iniciar as discussões e os projetos para viabilizar um *parquet* que melhor espelhe a sociedade que ele defende.

Nesse quadro, a fim de melhor adaptar as ações ministeriais ao contexto social da atual sociedade brasileira, o projeto do novo Código de Processo Penal (PL 8045/2010), estagnado na Câmara dos Deputados, traz mais mobilidade e flexibilidade ao Ministério Público para o arquivamento de inquéritos e peças de informação¹³⁷, “seja por insuficiência de elementos de convicção ou por outras razões de direito” (conforme disposto no art. 37 do anteprojeto), o que poderia, por exemplo, viabilizar arquivamento com fundamento em provável superveniência de prescrição. Outra inovação interessante no projeto é consignada no artigo 46, que prevê o condicionamento da ação penal à representação da vítima nos crimes contra o patrimônio, praticados sem violência, partindo da correta premissa de que, na maioria das vezes, aquela se satisfaz com a recuperação do bem ou a reparação econômica, não tendo interesse em levar adiante a persecução criminal.

Diante desse contexto, a participação da sociedade nesse processo seria de fundamental importância para a modificação dessa situação e a humanização do processo

¹³⁵ LIMA, Renato Sérgio; STROZAKE, Juvelino. Garantias constitucionais e prisões motivadas por conflitos agrários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 14, nº 601, p. 321-339, maio-junho 2006. p. 321-339.

¹³⁶ Conforme frisado alhures, valiosa a leitura de ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

¹³⁷ PACELLI, Eugenio; CALLEGARI, André. *Manual de Direito Penal: parte geral*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 440-441.

penal. A criação de uma ação penal popular¹³⁸, defendida por José Frederico Marques na Assembleia Nacional Constituinte, seria uma interessante medida. Essa espécie de ação, que não se confunde com a ação popular já existente, se aprovada, permitiria a qualquer do povo, no exercício da cidadania, apresentar ao Poder Judiciário uma pretensão punitiva tipificada nas normas penais. É inegável que esse cenário seria bem mais animador e democrático do que a realidade atualmente observada.

Enfim, o que se deve buscar é a presença do Ministério Público em um contexto de fomento da descentralização e participação comunitária na solução dos conflitos, mesmo que mantido o monopólio da jurisdição estatal, que atuaria, então, como gestor e mediador de conflitos. Naturalmente, isso não seria possível em relação a quaisquer delitos, sobretudo aqueles já gravemente censurados em texto constitucional. Entretanto, nada impede que, para muitas outras infrações penais, se recorra a soluções restaurativas das lesões, sem a incidência do sistema de penas, e, notadamente, daquela privativa de liberdade.

3.2.5 A Defensoria Pública

Analisada antes a influência das ações do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público na seara da conflituosidade no âmbito rural, cumpre abrir espaço para estudar uma Instituição que pode somar decisivos esforços na busca de soluções alternativas para diminuir a violência no campo.

Conforme visto anteriormente, há algum tempo importante movimento de busca pela concretização do acesso à justiça, não apenas em nosso território, mas em diversos países no mundo, tem culminado na adoção do modelo das Defensorias Públicas como instituição de Estado, autônoma e vocacionada ao acesso à justiça.

Nesse passo, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), com representação de 35 países-membros, aprovou, por unanimidade, em 2011, a Resolução AG/RES. 2656 (XLI-0/11) “Garantias para o acesso à Justiça. O papel dos defensores oficiais”. Trata-se de um primeiro documento normativo aprovado pela OEA, que aborda o tema do acesso à Justiça como um direito autônomo, e impulsiona o papel da Defensoria Pública de garanti-lo às pessoas em condição de vulnerabilidade.

O direito à assistência jurídica, na condição de corolário da garantia do acesso à justiça, decorre tanto de uma gama de direitos constitucionais (v.g. dignidade da pessoa

¹³⁸ CARDOSO, Franciele Silva. *A luta e a lida: estudo do controle social do MST nos acampamentos e assentamentos de reforma agrária*. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2012. p. 110.

humana e isonomia) quanto dos próprios fundamentos e objetivos fundamentais da República (artigos 1º e 3º).

A Constituição Federal, nesse ponto, dispõe, em seu artigo 5º, inciso LXXIV, a seguinte redação: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Esse direito e garantia fundamental instrumentaliza-se por meio da Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a qual tem como função a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, nos termos do art. 134 da CF.

Em se tratando de indivíduos que ocupam parcelas de assentamento de Reforma Agrária há clara presunção, ao menos em sua maioria, de sua hipossuficiência econômica e jurídica, pois desprovidos de recursos para contratar advogados particulares na defesa de seus interesses, assim como alijados, pela distância e pela ignorância, do acesso à informação de seus direitos mais essenciais.

Contudo, o acesso à Defensoria Pública ainda é muito limitado, tanto pela ausência de estrutura e unidades ao longo do país, como pelo desconhecimento do cidadão acerca da existência dessa instituição, que presta gratuitamente todo o auxílio judicial e extrajudicial na solução de suas demandas. No meio rural, a dificuldade é ainda maior, especialmente em assentamentos rurais de reforma agrária, visto que os órgãos responsáveis pelo Programa Nacional de Reforma Agrária muitas vezes abandonam os assentamentos à própria sorte, deixando de fomentar o seu desenvolvimento e de prestar a devida assistência aos assentados, o que contribui para o surgimento de conflitos e violência. Desse modo, cria-se uma lacuna do Poder Público no campo, a ensejar a atuação da Defensoria Pública da União na tentativa de resolver os conflitos agrários.

Ademais, no campo se agrava o fenômeno visto alhures de que nem todo crime praticado é comunicado ou investigado pela polícia judiciária e muito menos chega a ser denunciado ou julgado (a chamada “cifra negra”, vista antes). Portanto, considerando o contexto social de acesso à justiça no Brasil, mais especificamente nos assentamentos rurais, é fundamental analisar como a atuação da Defensoria Pública pode contribuir para a prevenção da criminalidade e a pacificação dos conflitos agrários, especialmente por mecanismos que evitem a judicialização de pretensões oriundas de conflitos inerentes à própria organização dos assentamentos de reforma agrária.

Não por outra razão, a Lei Orgânica da Defensoria Pública (Lei Complementar nº 80/1994) disciplinou que são funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras, a de

prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, promovendo, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios.

No cumprimento de seu mister constitucional e legal, especificamente no âmbito dos assentamentos de Reforma Agrária, a incumbência de atuação é da Defensoria Pública da União (DPU), que possui atribuição, dentre outras, para atuar junto às Justiças Federal e instâncias administrativas da União. Nessa última hipótese, destaca-se a atuação perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), junto aos assentamentos rurais; e o trabalho da DPU junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – resguardo de direito dos quilombolas –, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – proteção ao trabalhador escravizado –, Fundação Nacional do Índio (FUNAI) – proteção aos povos indígenas –, dentre outros.

Nesse contexto, e focando no grupo rural objeto deste estudo, a título ilustrativo, a DPU desenvolveu um projeto denominado “DPU no Campo”, no qual atua de modo a ouvir a comunidade assentada e tentar solucionar ou ao menos encaminhar a solução dos problemas jurídicos apresentados. Em uma dessas ações¹³⁹, houve a realização de audiência de conciliação e resolução administrativa de conflitos entre o Incra e a DPU em Goiás, lastreada em Acordo de Cooperação Técnica que as duas instituições mantêm com o objetivo de acompanhamento sistemático da situação jurídico-legal de pessoas que vivem em assentamentos agrários em Goiás.

Na citada rodada de conciliação foram analisados 18 pedidos conciliatórios relativos ao Assentamento de Canudo, no município de Palmeiras, dos quais 17 culminaram em celebração de acordo. No mesmo sentido, no Assentamento Fazenda Juliana (Município de Nova Crixás), houve a celebração de acordo abarcando a situação de 48 famílias, propiciando uma solução coletiva para os impasses encontrados local. Nesses casos, atuou a DPU como agente de prevenção de diversos conflitos que provavelmente adviriam da tensão que se estabelecia nas citadas comunidades.

Não bastasse, as Defensorias Estaduais dos diversos estados-membros, em atribuição comum à DPU, também desenvolvem papel fundamental nesse processo, pois auxiliam na prevenção da violência e conflitos na fase de ocupação de terras improdutivas, bem como junto a comunidades ribeirinhas, pequenos produtores e trabalhadores sem terra, inclusive

¹³⁹ DPU – Defensoria Pública da União. *Audiência de conciliação resulta em 17 acordos em conflitos agrários*. Disponível em: http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19240:audiencia-de-conciliacao-resulta-em-17-acordos-em-conflitos-agrarios&catid=79&Itemid=220. Acesso em: 22 jan. 2014.

criando núcleos especializados de atuação agrária, como já foi feito pelas Defensorias Estaduais de Alagoas, Minas Gerais Pará, Rio Grande do Sul, Rondônia e Tocantins.

A busca por fornecer informação e direito de voz a essas comunidades tem como fim diminuir a tensão e a conflituosidade nos assentamentos e melhorar as condições de vida dos assentados, permitindo sua permanência no campo, em condições de igualdade material, e o acesso à justiça. No mesmo sentido, a DPU mantém diálogo constante com a sociedade e com órgãos governamentais responsáveis pela diminuição da violência no campo, como a CNCV.¹⁴⁰ Outra valiosa experiência tem sido observada pela Defensoria do Estado do Pará (DPE-PA), que relata o mesmo efeito de arrefecimento da conflituosidade no campo.¹⁴¹

Nesse contexto, a Defensoria Pública tem por obrigação institucional prestar auxílio em uma gama de conflitos apresentados pelos assentados, sejam relacionados aos aspectos cíveis (demandas possessórias, dificuldades de acesso à recursos públicos, litígio entre parceiros, exploração irregular da terra, etc.), assim como à demandas criminais (crimes de ameaça, agressão entre assentados e líderes dos movimentos, crimes ambientais, desvios/malversação de recursos públicos, orientação e pacificação de pequenos delitos, entre outros).

Incumbe ao Defensor Público, diante de uma situação de conflito, estimular a conciliação, evitando, sempre que possível, que a desavença vá ao Judiciário. O membro da instituição poderá atuar diretamente como mediador, conciliador ou árbitro, e, mesmo infrutífera a solução alternativa, isso não lhe retira, outrossim, legitimidade para o ajuizamento de futura demanda judicial, pois o profissionalismo e a impessoalidade são balizas de sua atuação.¹⁴²

Logo, a Defensoria deve estar perto, ao lado do trabalhador rural e pequeno produtor hipossuficientes, para que lhe seja de fato apresentado o chamado acesso à justiça, que é, em verdade, um processo de inclusão do cidadão que está à margem do sistema e, sob o prisma da mediação e autocomposição, difundindo e educando¹⁴³ os envolvidos a melhor resolver

¹⁴⁰ Notícia de Reunião da DPU, CNCV e movimentos sociais pode ser encontrada em: DPU – Defensoria Pública da União. *Combate à violência no campo é tema de reunião em Brasília*. Disponível em: <<http://www.dpu.gov.br/noticias-distrito-federal/25492-combate-a-violencia-no-campo-e-tema-de-reuniao-em-brasilia>>. Acesso em: 2 mar. 2016.

¹⁴¹ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ. *Defensoria participa de grande encontro em memória de Dorothy Stang*. Disponível em: <http://www2.defensoria.pa.def.br/portal/noticia.aspx?NOT_ID=2128>. Acesso em: 25 maio. 2016.

¹⁴² ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da Defensoria Pública: de acordo com a EC 74/2013 (Defensoria Pública da União)*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 337.

¹⁴³ A Defensoria do Estado do Pará especializou um ofício de atuação em matéria agrária com esse objetivo, que pode ser encontrado em: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ. *Defensoria Agrária debate*

conflitos por meio de ações comunicativas¹⁴⁴. Isso porque, conforme antes ressaltado, as ações da Defensoria Pública abrangem não apenas a prevenção e a reparação de direitos, mas – e prioritariamente – a realização de soluções negociadas, estimulando a sociedade a participar ativamente de todos os procedimentos de resolução de disputa, como se verá com mais detalhes a seguir.

3.3 A justiça restaurativa

Apoiado no quadro anteriormente apresentado acerca dos papéis das instituições de Estado diante da conflituosidade no campo, incumbe, no presente momento, antes de passar para a análise do instrumento da mediação para tal enfrentamento da questão, fazer uma breve abordagem da sistemática teórica da chamada justiça restaurativa, especialmente diante dos conflitos que envolvam a prática de fatos típicos penais, para melhor subsidiar as conclusões do próximo tópico.

No âmbito penal, conforme visto no capítulo 2, há uma necessidade premente de rever o modelo punitivo brasileiro, especialmente sob o enfoque da criminologia crítica e apoiando-se em um novo modelo de política criminal. A justiça restaurativa, nesse sentido, aparece como uma alternativa de relegitimação do sistema penal vigente, aproximando-se da cidadania. Muito além de prever medidas alternativas ou penas restritivas de direito, a justiça restaurativa objetiva efetivamente concretizar o Estado Democrático de Direito.¹⁴⁵

A justiça restaurativa pode ser definida como uma forma coletiva de resolução dos conflitos, com efetiva participação dos envolvidos e de membros da comunidade.¹⁴⁶. A Resolução nº 2002/2012 do Conselho Social e Econômico, da Organização das Nações Unidas (ONU), elaborada com a finalidade de desenvolver princípios e procedimentos para utilização da justiça restaurativa, define, em seu Capítulo I, item 2, que um processo restaurativo

regularização fundiária em Santarém. Disponível em: <http://www2.defensoria.pa.gov.br/portal/noticia.aspx?NOT_ID=756>. Acesso em: 23 maio. 2016.

¹⁴⁴ A busca da Defensoria Pública pela aproximação e diálogo com as comunidades assentadas é bem recebida inclusive pelo Incra, que vislumbra, nesse canal, um elemento de comunicação e pacificação social. Como exemplo, vide a notícia: DPU – DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Garantia de direitos de moradores de assentamento é tema de reunião no Incra*. Disponível em: <<http://www.dpu.gov.br/noticias-rio-de-janeiro-slideshow/30296-reuniao-no-incra-discute-aproximacao-com-moradores-de-assentamento-rural>>. Acesso em: 25 maio. 2016.

¹⁴⁵ SICA, Leonardo. *Justiça restaurativa e mediação penal: o novo modelo de Justiça Criminal e de gestão do crime*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007. p. 10.

¹⁴⁶ PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça restaurativa é possível no Brasil. In: SLAKMON, Catherine; DE VITTO, Renato Campos Pinto; PINTO, Renato Sócrates Gomes (Org.). *Justiça restaurativa: coletânea de artigos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2005. p. 20.

[...] significa qualquer processo no qual a vítima e o ofensor, e, quando apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participam ativamente na resolução das questões oriundas do crime, geralmente com a ajuda de um facilitador. Os processos restaurativos podem incluir a mediação, a conciliação, a reunião familiar ou comunitária (*conferencing*) e círculos decisórios (*sentencing circles*).

Nesse sentido, Tereza Cristina Coitinho das Neves elenca como características mais marcantes da justiça restaurativa, em oposição à justiça penal tradicional, dentre outras: 1) intervenção de um Estado responsável, e não do Estado opressor/punitivista; 2) analisa-se o prejuízo causado, e não o delito em si; 3) objetiva-se restaurar ao invés de infligir dor/imposição moral; 4) a posição das vítimas é central; 5) seu critério de avaliação é a satisfação dos interessados, ao invés de uma “pena adequada”.¹⁴⁷ Assim, foca-se na responsabilização ativa dos responsáveis, ou daqueles que contribuíram para o fato danoso, valoriza-se a vítima e fortalece a comunidade.

Em verdade, as práticas de justiça restaurativa são deveras antigas, baseadas em tradições milenares, sendo a principiologia de autocomposição a base dos procedimentos de justiça comunitária na maior parte da história dos povos do mundo. Ocorre que, em praticamente todos os países do mundo hodierno, as ideias restaurativas foram substituídas paulatinamente pelo modelo dominante de justiça criminal, como no Brasil, em justiça equivale à punição.¹⁴⁸

Como bem consignou Geovane de Mori Peixoto, há experiências, nas últimas décadas de “(re)implementação” da justiça restaurativa em alguns países, podendo-se destacar a Nova Zelândia, Austrália, Canadá, França e Alemanha, contudo, em regra, envolvendo delitos contra o patrimônio e cujos infratores eram crianças ou adolescentes. Nessas experiências, além da participação da polícia e de magistrados, buscava-se, fundamentalmente, conferências junto a família do jovem, advogados, a vítima e seus apoiadores.¹⁴⁹

¹⁴⁷ NEVES, Tereza Cristina Coitinho da. *A justiça restaurativa como legítima política criminal à luz da criminologia crítica*. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1413>> Acesso em: 15 maio. 2016.

¹⁴⁸ PEIXOTO, Geovane de Mori. *A justiça restaurativa como política pública alternativa ao sistema penal: possibilidade e viabilidade*. Disponível em: <http://tede.ucsal.br/tde_arquivos/4/TDE-2010-05-17T173457Z-141/Publico/GEOVANE%20DE%20MORI%20PEIXOTO.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 86-89.

No Brasil, o campo atual, a princípio, parece infértil para as ideias de justiça restaurativa, pois o sistema punitivo demonstra estar cada vez mais atroz, tentando, desordenadamente, trazer respostas prontas e superficiais para a complexa questão da persecução e punição criminal. Mas há esperanças. Em termos legislativos, o próprio texto da CF/88, no art. 98, I, já previu a figura da transação como mecanismo de solução de conflitos, o que abriu espaço para o advento de legislações que previam ritos e mecanismos de composição de conflitos como a Lei 9.099/1995 (art. 72 e 73), Lei 10.259/2001 (art. 1º), Lei 10.741/2003 (art. 94) e Lei 12.594/2012 (art. 35, II e III).

Embora não haja legislação expressa no Brasil disciplinando a justiça restaurativa, não há impedimento para que se possa iniciar a disseminação de seus mecanismos, como reconhecido pelo próprio Conselho Nacional de Justiça. Isso porque, recentemente, em maio de 2016, o CNJ editou a Resolução nº 225/2016, que contém diretrizes para implementação e difusão da prática da justiça restaurativa no poder judiciário brasileiro.

A citada Resolução assegura que o procedimento restaurativo pode ocorrer de forma alternativa ou concorrente com o processo convencional, não sendo apenas mais uma técnica de solução de conflito, mas uma verdadeira mudança dos paradigmas de convivência e minimização da violência e de seus efeitos. Para tal, o normativo deixa expresso que a prática restaurativa tem como condição *sine qua non* a concordância prévia e espontânea de todos os envolvidos. A resolução ainda estabelece que os Tribunais de Justiça implementarão programas de justiça restaurativa (art. 5º), que conterão a figura do facilitador (nomenclatura utilizada pela Resolução para a figura que pode ser definida também como mediadora ou conciliadora), que serão coordenados por órgão competente, estruturado e organizado para tal fim.

No âmbito rural, os assentamentos de reforma agrária mostram-se um ambiente extremamente favorável para a prática da justiça restaurativa, inclusive nos termos das diretrizes do CNJ. Há um microcosmo positivo para a recomposição dos envolvidos, uma vez que o nascimento do senso coletivo na comunidade é inerente à formação dos assentamentos. Logo, os delitos e a violência experimentada no âmbito da formação e do cotidiano dos assentamentos merecem um enfoque primordial nessa diretriz, que se inicia por intermédio da Resolução nº 225/2016 do CNJ.

Ainda que a Justiça Restaurativa se apresente como um modelo aparentemente utópico, as mudanças superficiais recentemente testadas no sistema punitivista falido brasileiro (rito dos juizados especiais, penas restritivas de direito, medidas de monitoramento, etc.) ratificam a ineficiência do atual modelo. Infelizmente, o nosso sistema de justiça, aliado

ao momento político e econômico delicado de nosso país, reforçam sentimentos de ódio e revanchismo, bem como discursos que favorecem a permanência de um Estado punitivista máximo.

A justiça restaurativa, a partir de técnicas autocompositivas de solução de conflitos, promove aproximação entre vítima, infrator, famílias, comunidade e sociedade, promovendo uma busca pela responsabilidade ativa dos envolvidos, a fim de alcançar a reparação dos danos e das necessidades de todos os envolvidos. Agora normatizada pelo CNJ, a justiça restaurativa mostra-se como um modelo que tenta resgatar a dignidade do infrator e da comunidade, aproxima realmente as partes envolvidas e lhes devolve a competência de resolver os conflitos. Mesmo sob outra nomenclatura ou organização, a solução consensual de conflitos pode se fazer concretizar por intermédio de outras instituições do poder público, ou até mesmo pela mão da própria comunidade, por via da mediação, a seguir analisada.

3.4 A mediação como forma alternativa de acesso à Justiça no campo

Conforme visto antes, a resposta estatal para a conflituosidade e a prática de delitos ocorridas nos assentamentos rurais é insuficiente e, muitas vezes, nocivas à própria comunidade supostamente afetada. O Estado precisa se fazer presente, deixando de lado o viés da força para solucionar os conflitos que exigem diálogo. Deve-se fomentar uma política de descentralização e de participação comunitária na solução dos conflitos, mesmo que mantido o monopólio da jurisdição estatal, que atuaria, então, como gestor e mediador de consensos. Naturalmente, isso não seria possível em relação a quaisquer delitos, sobretudo aqueles já gravemente censurados em texto constitucional. Contudo, nada impede que, para muitas outras infrações penais, se recorra a soluções restaurativas das lesões, sem a incidência do sistema de penas, e, notadamente, daquela privativa de liberdade.

Uma das alternativas preciosas nesse contexto é o uso da mediação. No âmbito rural, onde notadamente o Poder Público mostra-se ausente, a busca por solução de conflitos por intermédio da figura de um mediador vem representar não apenas o retorno da dignidade para os envolvidos, mas evita que, no deslinde da causa, venha a prevalecer, sempre, a lei do mais forte (individualmente ou por força de algum controle social, como líderes dos movimentos sociais, por exemplo). É a voz dos envolvidos ecoada isonomicamente, por intermédio de uma figura externa, capacitada para facilitar o consenso. Carlos Eduardo de Vasconcelos traz definição clara sobre o instituto:

Mediação é um meio geralmente não hierarquizado de solução de disputas em que duas ou mais pessoas, com a colaboração de um terceiro, o mediador – que deve ser apto, imparcial, independente e livremente escolhido ou aceito –, expõem o problema, são escutadas e questionadas, dialogam construtivamente e procuram identificar os interesses comuns, opções e, eventualmente, firmar um acordo.¹⁵⁰

Inicialmente, destaque-se que a mediação é instituto diverso da arbitragem, pois nessa a solução decorre da decisão de um terceiro, estranho ao conflito. Ainda que a escolha seja fundamentada na vontade das partes, o árbitro faz o papel de quem decide, retirando-se a questão do poder judiciário, razão pela qual o conflito pode versar apenas sobre direitos patrimoniais disponíveis (art. 1º da Lei nº 9.307/1996). Apesar de configurar um meio alternativo de solução de conflitos, é instituto limitado em seu alcance e que não possui as virtudes da mediação, que se baseia no método ganhar-ganhar (o clima de disputa cede espaço para a ideia de colaboração, como veremos a seguir).

Mediação também não se confunde com conciliação. Nesta, o objetivo central é a realização do acordo, ficando para um segundo plano o interesse de manter o relacionamento, com a peculiaridade da existência de uma hierarquia por parte do conciliador, com este agindo com iniciativa, fazendo advertências, recomendações e sugestões.¹⁵¹ A mediação pode até não implicar em formatação de um acordo, mas objetiva resolução da desavença entre os envolvidos, recompondo-os à convivência harmônica, beneficiando toda a comunidade envolvida.

Ana Rosenblatt traz valioso resumo sobre as principais diferenças da mediação e conciliação¹⁵²: a) a mediação convida as partes a atuar de maneira colaborativa, que satisfaçam a todos os envolvidos no conflito, enquanto na conciliação as partes mantêm uma postura adversarial; b) o conciliador pode orientar as partes juridicamente, conduta vetada para o mediador, que deve evitar sugestões ou induções; c) a mediação tem por foco não somente o acordo, mas também a melhoria da relação entre as pessoas envolvidas no conflito; d) enquanto a conciliação volta-se mais para os acontecimentos do passado, a mediação tem o olhar voltado para o futuro, lidando com o conflito de modo a prevenir novas interações negativas; e) a mediação é revestida de confidencialidade, o que traz às partes segurança para se expor e agir com abertura e boa-fé.

¹⁵⁰ VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. São Paulo: Método, 2008. p. 36.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 38-39.

¹⁵² ROSENBLATT, Ana. Defensoria e mediação de conflitos. In: ROSENBLATT, Ana et al. *Curso de mediação para Defensoria Pública*. 1. ed. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília, 2014. p. 65.

A mesma autora deixa claro ainda que, quanto à solução a ser encontrada, diferentemente da conciliação em um processo judicial, onde o acordo é delimitado pelo pedido formulado na petição inicial, o que faz com que novas questões que surjam no curso da interação entre as partes gerem novas demandas judiciais, na mediação, por sua vez, permite-se que sejam tratadas todas as questões que os mediandos entendam necessárias e, por abordar inclusive as de caráter relacional, previne novas demandas.

Os princípios essenciais da mediação são, portanto, a autonomia da vontade e o protagonismo das partes. A mediação parte do princípio de que o indivíduo envolvido no conflito é quem melhor entende suas necessidades, devendo voluntariamente agir para sua solução. A consequência é que há um grande nível de comprometimento com as conclusões alcançadas na mediação, de modo que a ideia de protagonismo está conectada à de responsabilidade no cumprimento do que vier a ser avençado ou programado.¹⁵³

Em relação à figura do mediador, este deve ser um terceiro imparcial, facilitador do diálogo entre as partes em conflito. Ainda não há legislação sobre quem pode ser mediador e quais os requisitos e critérios em sua atuação, mas há nortes importantes por intermédio da Resolução nº 125 do CNJ (atualizada pela emenda nº 02/2016), e os Códigos de Ética do Fórum Nacional de Mediação (Foname) e do Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (Conima).¹⁵⁴ De modo central, o mediador deve zelar pela preservação da autonomia da vontade e do protagonismo dos mediandos, características essenciais da mediação.

A imparcialidade é fundamental para a confiança das partes no mediador e no processo de diálogo, devendo, inclusive, recusar a condução da mediação se não puder fazê-lo de maneira imparcial. Caso seja necessário, os mediandos devem ser orientados a procurar um especialista para consultas técnicas, não sendo este o papel do mediador. Ele deve ser capacitado no exercício da técnica da mediação, investindo em seu constante aperfeiçoamento e reciclagem e ter entendimento a respeito das diferenças culturais, crenças e valores entre as pessoas. O mediador tem o compromisso da confidencialidade e deve manter sigilo sobre as informações que obtiver, bem como agir com diligência para atingir a solução mais eficiente, com a imparcialidade exigida em sua atuação.¹⁵⁵

¹⁵³ ROSENBLATT, Ana. Defensoria e mediação de conflitos. In: ROSENBLATT, Ana et al. *Curso de mediação para Defensoria Pública*. 1. ed. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília, 2014. p. 62-63.

¹⁵⁴ Para mais informações, vide os sites www.cnj.jus.br; www.foname.com.br; e www.conima.org.br.

¹⁵⁵ ROSENBLATT, Ana. Defensoria e mediação de conflitos. In: ROSENBLATT, Ana et al. *Curso de mediação para Defensoria Pública*. 1. ed. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília, 2014. p. 68.

No que diz respeito ao processo de mediação, não há uma fórmula ou modelo único em sua condução. A mediação deve ser um processo flexível e o mediador deve ter sensibilidade para coordená-lo de maneira a atender os objetivos do trabalho, aceitando a informalidade inerente às tratativas e aos envolvidos.¹⁵⁶ De todo modo, Ana Rosenblatt traz como etapas da mediação: a) pré-mediação (informações sobre como se dará o processo); b) termo de participação (na qual ocorre o consentimento das partes); c) relato de histórias (coleta de dados e da realidade dos envolvidos); d) redefinição de conflito e definição da pauta de trabalho (discute redefinição de valores e pontos menos controversos); e) geração de opções (estimula criatividade dos mediandos); f) avaliação e eleição das opções (mediador estimulando visão realista das alternativas); e g) finalização da mediação (com acordo firmado, interrupção da mediação ou sugestão de outra medida).

Nesse passo, a recente Lei 13.140/2015 veio normatizar o tema e trazer importantes diretrizes para a utilização desse instituto. Evidentemente que, por imposição do artigo 3º (*“Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação”*), o alcance na seara penal dos dispositivos dessa lei ficam limitados, pois não permitem inovar nas diretrizes da Lei 9.099/1995. Mas avança, pois prevê a figura do mediador extrajudicial, reforçando a necessidade de se devolver à sociedade o protagonismo na solução de seus conflitos.

No meio rural, a mediação já é vista como uma medida desejada no próprio seio do Estado, conforme o “Programa Paz no Campo”, do MDA, já enuncia.¹⁵⁷ Entretanto, é preciso fazer com que esse projeto seja constante e profissional, não ficando ao alvedrio das mudanças de pastas governamentais ou do voluntariado da sociedade civil. A função, aqui, deve ser cumprida ou supervisionada por uma função essencial à Justiça, ou seja, Judiciário, Ministério Público ou Defensoria Pública.

Claro que, além da mediação, há muito que já se pode fazer com os instrumentos já previstos, como, por exemplo, usar a conciliação penal por extensão, ou seja, estender o instituto da composição civil prevista no artigo 74 da Lei 9.099/1995 a outros delitos, mesmo fora do âmbito da lei dos Juizados, como forma alternativa ao sistema oficial da obrigatoriedade da ação penal.

¹⁵⁶ ALMEIDA, Tania. *Caixa de ferramentas em mediação* – aportes práticos e teóricos. São Paulo: Dash, 2014.

¹⁵⁷ Vide SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *“Paz no campo”*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/ouvidoria/programa-paz-no-campo>>. Acesso em: 25 maio. 2016.

Nessa mesma seara, o Projeto que tramita no Congresso Nacional, relativo ao Novo Código de Processo Penal, apresenta mais um avanço, determinando o condicionamento da ação penal à representação da vítima nos crimes contra o patrimônio – visto que, muitas vezes, a própria vítima não tem interesse na persecução penal do suposto autor do delito (art. 46 do Anteprojeto).¹⁵⁸

A recente Resolução nº 225/2016 do CNJ, embora sem força de lei, traz importante reforço a esse cenário, pois apresenta diretrizes para a implementação e difusão da prática da justiça restaurativa, que, por intermédio da figura do facilitador, elevando a vítima ao protagonismo e atribuindo responsabilidade ativa ao infrator, também será instrumento de pacificação dos conflitos.

Outro ponto de destaque é a busca pela melhor adequação de eventual cumprimento de pena. Registre-se a profícua experiência nacional das Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs)¹⁵⁹, que instituem um modelo alternativo para a execução penal, a partir de iniciativas da própria comunidade e com o apoio logístico do Estado.

Ali, o cumprimento da pena, qualquer que seja o delito e o regime, é feito mediante monitoramento e vigilância desarmada, por voluntários (particulares) e pelos próprios apenas. Há assistência médica, trabalho, estudo e orientação espiritual, independente da religião a demonstrar quão importante é a participação comunitária na redução das graves consequências do encarceramento. E, mais, a comprovar também a fecundidade de um modelo comunitário e minimamente descentralizado de execução da pena, ainda que submetido às regras do Juízo da Execução.

Especificamente no meio rural, a mediação de conflitos ocorridos entre assentados ou com outros ocupantes circunvizinhos, interligada a um modelo similar a da APAC poderia propiciar, nos assentamentos de reforma agrária, o surgimento de um mecanismo de referência na diminuição da conflituosidade e na conseqüente restauração da confiança comunitária em si mesma e em cada um de seus integrantes.

¹⁵⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 8045/2010*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

¹⁵⁹ FARIA, Ana Paula. *APAC: um modelo de humanização do sistema penitenciário*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9296>. Acesso em: 8 jan. 2016.

CONCLUSÃO

O interesse teórico e social pelas razões da conflituosidade no campo e pelos mecanismos alternativos de acesso à justiça é impulsionado pela busca de uma sociedade mais justa e digna para todos. Discutir as nuances e as mazelas da violência no âmbito rural, especialmente aquela que envolve os assentamentos de reforma agrária, implica revistar nossos próprios preconceitos e indiferenças, a fim de abrir espaço para mudanças políticas e comportamentais.

As entranhas da reforma agrária no Brasil revelam que as insatisfações de todos envolvidos vão além da dificuldade de democratização do acesso à terra. O homem do campo alijado do protagonismo histórico e sistematicamente desconsiderado de sua condição humana vem nas últimas décadas buscando levantar sua voz. O amadurecimento social tem revelado que é fundamental a construção de um novo modelo de desenvolvimento agrário, que não aprisione o pequeno produtor rural à indústria agropecuária, pois o mantém na escravidão social em que ele já se encontra. Assim, há de se valorizar a agricultura familiar como eixo da política de desenvolvimento rural e da diminuição da violência, do êxodo rural, da desigualdade e da construção da cidadania no campo.

No mesmo sentido, torna-se essencial, por intermédio de pequenas mudanças em cada localidade, revisar a relação Estado e sociedade campesina, refundando-a em bases de igualdade e respeito, para que o poder público reconheça não apenas a legitimidade da luta dos movimentos sociais no campo como inerente à própria democracia, bem como permita aos trabalhadores que já se assentaram perceber que o poder público está presente não apenas para reprimir, mas, especialmente, para prevenir e restaurar.

A diminuição dos efeitos da violência passa também pela efetivação da presença do Estado na formação e consolidação dos assentamentos rurais de reforma agrária, tanto pela implementação de políticas públicas voltadas aos assentados, como colocando suas instituições mais próximas do homem do campo para solucionar situações de conflito. Esse acesso à justiça, em sentido amplo, compreende não apenas a garantia de ingresso com processo no Judiciário, mas de capacitar a comunidade a buscar soluções alternativas para os conflitos em que se envolve.

A busca por soluções alternativas para a violência e os conflitos agrários, notadamente os ocorridos no âmbito dos assentamentos de reforma agrária - ambiente nascido pela luta, mas chancelado e acompanhado pelo Estado - reflete o desejo de encontrar saídas viáveis para

um sistema penal punitivista, que somente consegue dar respostas superficiais (e notadamente nocivas a todos os envolvidos) a um problema complexo.

Vislumbrar o papel das instituições de Estado diante do conflito agrário é essencial para fundamentar escolhas de atuação diversa para cada um deles, nas respectivas esferas de atuação. Conferiu-se atenção especial à atuação da Defensoria Pública nesse ponto, instituição voltada à defesa e à proteção do cidadão hipossuficiente, que possui privilegiada posição de contato direto com o assistido e que, portanto, pode e deve estimular as formas negociadas de resolução de conflito, colaborando na transformação da cultura do litígio no Brasil.

Neste trabalho, foram destacados os instrumentos da justiça restaurativa e da mediação para a solução dos conflitos e da violência no campo, ambas tendo como premissa essencial retomar o protagonismo das partes na solução da lide. Valorizar a contribuição da vítima no processo de reconstrução da relação social, bem como atribuir responsabilidade efetiva ao infrator na minimização dos danos, confere a esse tipo de solução do conflito um caráter restaurador e preventivo de novos enfrentamentos.

Busca-se um modelo que alcance uma nova racionalidade penal, no qual o Estado, baseado em um sistema punitivista vertical e impositivo - que responde à violência ocorrida com mais violência (institucionalizada) -, possa paulatinamente devolver à comunidade o protagonismo da solução de conflitos, com instrumentos como a mediação e justiça restaurativa (soluções horizontais). Especificamente no meio rural, já possuem diversas espécies de controle social informais, podendo o Poder Público, ao invés de desestimulá-los, incentivar e qualificar comunidade nas formas alternativas de acesso à justiça.

De todo o exposto e, apoiado na necessidade de se rever o atual modelo punitivista brasileiro, este trabalho demonstrou a necessidade de um olhar específico sobre peculiaridades dos conflitos ocorridos nos assentamentos de reforma agrária, que se formaram a partir luta pelo retorno do homem ao campo. Como conclusão, defende-se que é preciso e possível formatar e implantar vias alternativas de acesso à justiça para os assentados, especialmente por mecanismos como a justiça restaurativa e a mediação, com participação ativa da Defensoria Pública, a fim de se construir um ambiente de paz e exercício da cidadania aos que buscam ocupar e produzir na terra.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- ALMEIDA, Tania. *Caixa de ferramentas em mediação – aportes práticos e teóricos*. São Paulo: Dash, 2014.
- AMIN, Samir. O capitalismo e a renda fundiária: a dominação do capitalismo sobre a agricultura. In: AMIN, Samir; VERGOPOULOS, Kostas. *A questão agrária e o capitalismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 10-40.
- ANDRADE, Erica Leticia de. Regularização fundiária das terras devolutas do estado de Goiás. In: PAULA, Gil Cesar Costa de (Org.). *Estado, cidadania e políticas públicas no mundo atual*. Goiânia: Editora Vieira, 2011. p. 510-511.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- AUED, Bernardete Wrublewski. *A vitória dos vencidos: Partido Comunista Brasileiro e Ligas Camponesas – 1955-1964*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1986.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do Direito Penal: introdução à Sociologia do Direito Penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan/Instituto Carioca de Criminologia, 2002.
- BARATTA, Alessandro. *Ressocialização ou controle social*. Uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado. Disponível em: <http://www.juareztavares.com/textos/baratta_ressocializacao.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2016.
- BARBOSA, Caroline Vargas. *Do capital ao interesse social: [re]construindo a reforma agrária brasileira*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.
- BITTENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão – causas e alternativas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BOBBIO, Norberto: *A era do direito*. Rio de Janeiro: Campos, 1992.
- BUAINAIN, Antônio Márcio; PIRES, Daniela. *Reflexões sobre reforma agrária e questão social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/texto/antoniobuainain.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2015.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 8045/2010*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263>>. Acesso em: 9 fev. 2016
- CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; COSTA, Edmundo Rodrigues. (Coord.). *Conflitos no campo – Brasil 2014*. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

CARDOSO, Franciele Silva. *A luta e a lida: estudo do controle social do MST nos acampamentos e assentamentos de reforma agrária*. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003>. Acesso em: 18 maio. 2016

CHAUL, Nasr Fayad. *Caminhos de Goiás*. Da construção da decadência aos limites da modernidade. Goiânia: Editora UFG/Editora UCG, 1997.

CIRINO DOS SANTOS, Juarez. *Direito Penal*. Parte geral. 4. ed. Florianópolis: Conceito, 2010.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. *Onze TJs e dois TRFs possuem varas especializadas em questões agrárias*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61158-onze-tjs-e-dois-trfs-possuem-varas-especializadas-em-questoes-agrarias?>>. Acesso em: 24 mar. 2016

COSTA, Caetano De'Carli Viana. *Sonhos de abril*. A luta pela terra e a reforma agrária no Brasil e em Portugal os casos de Eldorado dos Carajás e Baleizão. Tese (Doutorado) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014.

CUNHA, Euclides da. *Os Sertões*. Texto Integral. São Paulo: Saraiva, 2011.

DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: RT, 1999.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ. *Defensoria participa de grande encontro em memória de Dorothy Stang*. Disponível em: <http://www2.defensoria.pa.def.br/portal/noticia.aspx?NOT_ID=2128>. Acesso em: 25 maio. 2016.

DPU – Defensoria Pública da União. *Audiência de conciliação resulta em 17 acordos em conflitos agrários*. Disponível em: http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19240:audiencia-de-conciliacao-resulta-em-17-acordos-em-conflitos-agrarios&catid=79&Itemid=220. Acesso em: 22 jan. 2014

DPU – Defensoria Pública da União. *Combate à violência no campo é tema de reunião em Brasília*. Disponível em: <<http://www.dpu.gov.br/noticias-distrito-federal/25492-combate-a-violencia-no-campo-e-tema-de-reuniao-em-brasilia>>. Acesso em: 2 mar. 2016.

DPU – DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Garantia de direitos de moradores de assentamento é tema de reunião no Incra*. Disponível em: <<http://www.dpu.gov.br/noticias-rio-de-janeiro-slideshow/30296-reuniao-no-incra-discute-aproximacao-com-moradores-de-assentamento-rural>>. Acesso em: 25 maio. 2016

ESTEVEES, Carlos Leandro da Silva. “Homem certo para o lugar certo”: colonização, educação rural e tecnização da agricultura na experiência dos Combinados Agro-Urbanos em Goiás durante o governo Mauro Borges Teixeira (1961-1964). In: OLINTO, Beatriz Anselmo; MOTTA, Márcia Menendes; OLIVEIRA Oséias de (Org.). *História agrária: propriedade e conflito*. Guarapuava-PR: Unicentro, 2008.

_____. Formoso e trombas: luta pela terra e resistência camponesa em Goiás – 1950-1964. In: MOTTA, Márcia; ZARTH, Paulo (Org.). *Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história*. v. 2. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário/NEAD, 2009.

ESTEVEES, Carlos Leandro da Silva; MOTTA Marcia. *Ligas camponesas: história de uma luta (des)conhecida*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário/NEAD, 2009.

ESTEVEES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da Defensoria Pública: de acordo com a EC 74/2013 (Defensoria Pública da União)*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FALEIROS JÚNIOR, Roberto Galvão; FREITAS, Marisa Helena D’Arbo Alves de Freitas. Elementos de análise da “cifra negra” na delinquência convencional: uma visão vitimológica. *Revista Espaço Acadêmico*, ano XI, nº 123, ago. 2011.

FARIA, Ana Paula. APAC: um modelo de humanização do sistema penitenciário. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9296>. Acesso em: 8 jan. 2016.

FELICIANO, Carlos Alberto. *Território em disputa: terras (re)tomadas no Pontal do Paranapanema (Estado, propriedade da terra e luta de classes no Pontal do Paranapanema)*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

GARLAND, David. *A cultura do controle*. Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução e apresentação André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GOMES, Luiz Flávio. *População prisional: Brasil vai passar os Estados Unidos em 2034*. Publicado em 11 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://institutoavantebrasil.com.br/populacao-prisional-brasil-vai-passar-os-eua-em-2034/>. Acesso em: 5 fev. 2016

GOMES, Marcus Alan de. *A experiência resultante da criação de varas agrárias no estado do Pará*. Disponível em: <http://www.abda.com.br/texto/MarcusAdeMGomes.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

HARVEY, David. La teoría de la renta. In: _____. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990. p. 333-375..

HUISMAN, Denis (Dir.). *Dicionário dos filósofos*. Tradução de Cláudia Berliner et alli. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *O Incra*. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/content/o-incra>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

INFORMATIVO REDE JUSTIÇA CRIMINAL. *Os números da justiça criminal no Brasil*, n. 8, janeiro 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/02/b948337bc7690673a39cb5cdb10994f8.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2016.

KIRCHNER Felipe; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro. O direito de acesso à justiça. In: ROSENBLATT, Ana et al. *Curso de mediação para Defensoria Pública*. 1. ed. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília, 2014. p. 23-44

LARANJEIRA, Raymundo. *Colonização e reforma agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LEAL, César Barros. *Prisão: crepúsculo de uma era*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

LEITE, Sergio et al. *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: UNESP, 2004.

LIMA, Renato Sérgio; STROZAKE, Juvelino. Garantias constitucionais e prisões motivadas por conflitos agrários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 14, nº 601, p. 321-339, maio-junho 2006.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da Silva. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MAFFINI, Rafael. *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito Administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário brasileiro*. 4. ed. Goiânia: AB, 2001.

MARTINS, José de Souza. *Fronteiras: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Pioneira, 1997.

_____. *Os camponeses e a política no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

_____. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. *Tempo Social, Rev. Sociol. USP*, São Paulo, p. 97-128, out. 1999.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1998.

MELO, José Luiz Bica de. *O “Velho” e o “Novo” da violência rural na fronteira Brasil–Uruguay*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v19n1/v19n1a06.pdf>. Acesso em: 15 maio. 2016.

MORAIS, Clodomir Santos de. História das Ligas Camponesas – 1969. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). *A questão agrária no Brasil: história e natureza das Ligas Camponesas 1954-1964*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

MOREIRA Vania Maria Losada. Os Anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. *O tempo e a organização democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MORISSAWA, Mitsue. *A história da luta pela terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

MOURA, Tatiana Whately de; RIBEIRO, Natália Caruso Theodoro. *Levantamento nacional de informações penitenciárias* - Infopen, junho de 2015. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2016.

MPF – Ministério Público Federal. *MPF consegue que o Incra fique proibido de regularizar terras adquiridas por pessoas não assentadas em Goiás*. Disponível em: <http://www.prgo.mpf.mp.br/patrimonio-publico/noticias/2584-mpf-consegue-que-o-incra-fique-proibido-de-regularizar-terras-adquiridas-por-pessoas-nao-assentadas-em-goias.html>. Acesso em: 19 maio. 2016.

MULLER, Geraldo. *Complexo agroindustrial e modernização agrária*. São Paulo: Editora Hucitec, 1989.

NEVES, Tereza Cristina Coitinho da. *A justiça restaurativa como legítima política criminal à luz da criminologia crítica*. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1413>. Acesso em: 15 maio. 2016.

PACELLI, Eugenio; CALLEGARI, André. *Manual de Direito Penal: parte geral*. São Paulo: Atlas, 2015.

PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio. *Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas*. In: COSTA, Luiz F. C.; SANTOS, Raimundo (Org.). *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 1998. p. 92-168.

PEIXOTO, Geoane de Mori. *A justiça restaurativa como política pública alternativa ao sistema penal: possibilidade e viabilidade*. Disponível em: http://tede.ucsal.br/tde_arquivos/4/TDE-2010-05-17T173457Z-141/Publico/GEOVANE%20DE%20MORI%20PEIXOTO.pdf. Acesso em: 18 jun. 2016.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça restaurativa é possível no Brasil. In: SLAKMON, Catherine; DE VITTO, Renato Campos Pinto e PINTO, Renato Sócrates Gomes (Org.). *Justiça restaurativa: coletânea de artigos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.

POLANYI, Karl. O mercado auto-regulável e as mercadorias fictícias: trabalho, terra e dinheiro e Speenhamland, 1795. In: _____. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980. p. 81-96.

PORTO, Maria Stela Grossi. *A violência, entre práticas e representações sociais: uma trajetória de pesquisa*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100019>. Acesso em: 15 maio. 2016.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. *Cartografia da justiça agrária no Brasil*. Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/cartografia_da_justica_agraria_no_brasil_mariana_trotta_2010_0.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2016

_____. Varas agrárias: qual a potencialidade da proposta? In: *Lutas & Resistências*, n. 1. Londrina: Midiograf, 2006. p.121-130.

RANGEL, Maria do Socorro. *Medo da morte e esperança de vida: uma história das Ligas Camponesas*. 2000. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

ROSA, Alexandre Morais da. *Guia compacto do processo penal conforme a teoria dos jogos*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014.

ROSENBLATT, Ana et al. *Curso de mediação para Defensoria Pública*. 1. ed. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília/FUB, 2014.

SANTOS, Bartira Miranda Macedo. *Defesa social: uma visão crítica*. São Paulo: Estudio Editores.com, 2015.

_____. Quem estuda a segurança pública no Brasil. In: SILVA, Denival Francisco. *Sistema punitivo, mais amor, por favor*. 1. ed. Florianópolis: Emporrio do Direito, 2015.

SAUER, Sérgio. *Terra e modernidade: a reinvenção do campo brasileiro*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010.

SAUWEN, João Francisco Filho. *Ministério Público brasileiro e o Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1999.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo (CNVC)*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/ouvidoria/comiss%C3%A3o-nacional-de-combate-%C3%A0-viol%C3%A2ncia-no-campo>>. Acesso em: 18 fev. 2016

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *“Paz no campo”*. Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/ouvidoria/programa-paz-no-campo>. Acesso em: 25 maio. 2016.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 2. ed. São Paulo: RT, 2008.

SICA, Leonardo. *Justiça restaurativa e mediação penal: o novo modelo de Justiça Criminal e de gestão do crime*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

SILVA, Ana Lúcia da. *A Revolução de 30 em Goiás*. Goiânia: Agepel/Cânone Editorial, 2001.

SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio – efeitos da Lei de 1850*. 2. ed. Campinas: Editora Unicamp, 2008.

SORJ, Bernardo. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

SOUZA, Frederecindo Marés de. *Eles não acreditam na morte*. Curitiba: IHGEP, 1978.

SOUSA, José Augusto Garcia de. *Uma nova defensoria pública pede passagem: reflexões sobre a Lei Complementar 132/90*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

STÉDILE, João Pedro (Org.) *A questão agrária no Brasil – volume 3: Programas de Reforma Agrária: 1946-2003*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

_____. *A questão agrária no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; MAIA, Cláudio Lopes; FERREIRA, Adegmar José. *Observatório da atuação do Poder Judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupações de terra por movimentos sociais nos estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011)*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás/Faculdade de Direito, 2012.

TEIXEIRA NETO, Antonio. Pequena história da agropecuária goiana. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Goiás* (Instituto Histórico e Geográfico de Goiás), Goiânia: Asa Editora, n. 20, 2009.

THOMPSON, E. P. Costume, lei e direito comum. In: _____. *Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo: Companhia da Letras, 1998. p. 86-149.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. São Paulo: Método, 2008.

VEJA.COM. *Advogados decidem entrar na justiça contra nomeação da filha de Fux*. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/advogados-decidem-entrar-na-justica-contra-nomeacao-de-filha-de-fux>>. Acesso em: 24 mar. 2016

VIGLIAR, José Marcelo Menezes; JUNIOR, Ronaldo Porto Macedo. *Ministério Público: Democracia*. São Paulo: Ed. Jurídico Atlas, 1999.